

LA RÉFORME DE L'IMPOT DES PATENTES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 4 Décembre 1935, à 13 h. 30

PAR

Jean FIESCHI-VIVET

Président : M. ALLIX. Professeur

<i>Suffraganis</i>	}	MM. JÈZE, HAMEL.	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	---------------------	---	--------------------

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON & C^{ie}
160, RUE SAINT-JACQUES, 160

1935

LA RÉFORME
DE
L'IMPOT DES PATENTES

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LA RÉFORME DE L'IMPOT DES PATENTES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 4 Décembre 1935, à 13 h. 30

PAR

Jean FIESCHI-VIVET

Président : M. ALLIX, Professeur

<i>Suffragants</i>	}	MM. JÈZE, HAMEL.	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	---------------------	---	--------------------

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON & C^{ie}
160, RUE SAINT-JACQUES, 160

1935



LA RÉFORME DE L'IMPOT DES PATENTES

On veut supprimer les centimes additionnels, il semble préférable de les améliorer.

L'avantage des centimes, car ils ont un avantage, c'est qu'ils sont fondés sur des indices extérieurs. L'inconvénient des centimes, c'est que leur assiette actuelle ne correspond plus que de loin à l'importance des revenus actuels qu'ils devraient atteindre, mais cela on peut le corriger (Dausset, *Déb. Parl. Sén.*, séance 16 juin 1922, p. 876, 2^e col.).



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

La contribution des patentes fut, jusqu'en 1917, un impôt d'Etat auquel s'ajoutait un certain nombre de centimes additionnels, perçus pour le compte des collectivités locales. La création de ces « deniers additionnels » (tel était leur nom primitif) date du 17 mars 1791 : « Les tendances centralisatrices de la Révolution et sa prédilection pour l'impôt direct la conduisirent d'abord à réduire les ressources locales à des centimes additionnels aux impôts directs d'Etat et à ne point créer d'impôts locaux spéciaux. La pénurie des finances communales obligea cependant le Directoire, en 1798, à rétablir les octrois municipaux. Mais les centimes additionnels n'ont pas cessé de former la ressource essentielle du budget départemental et d'occuper une place très importante dans le budget communal¹ ». Les lois du 29 mars 1914, du 15 juillet 1914 et du 31 juillet 1917 transformèrent entièrement notre système fiscal : les « quatre vieilles contributions » disparurent comme impôts d'Etat mais subsistèrent comme impôts locaux. Les patentes ne sont donc plus aujourd'hui qu'un impôt perçu au profit des départements et des communes. Il faut noter que certains établissements publics : Chambres des métiers, Bourses et Chambres de commerce, peuvent percevoir

1. Allix, *Traité élémentaire de Science des finances*, p. 1017.

des centimes additionnels à la patente (loi du 26 juillet 1925 et loi du 19 février 1908).

Le produit de cet impôt n'a cessé de croître depuis la guerre et actuellement son poids est devenu intolérable pour la majeure partie des assujettis : tous les patentés, commerçants, industriels, avocats, médecins... sont d'accord pour demander une transformation de la patente et une diminution de leurs charges. Une réforme est nécessaire, mais elle est rendue plus difficile par l'importance que l'impôt des patentes a prise dans les budgets locaux.

Voici quelques chiffres : en 1913, la patente rapportait à l'Etat 169 millions et aux collectivités locales 134 millions (54.504.000 fr. pour les départements et 83.455.000 fr. pour les communes) en tout 303 millions. En 1923, leur produit atteignait déjà 500 millions (283.850.000 fr. pour les communes, 200.500.000 fr. pour les départements, 42.678.530 fr. pour l'Etat, en tout 517.028.530 fr.). Enfin, pour l'année 1935, le rendement de cet impôt est évalué à 1.712.800.000 fr. pour les communes, à 1.548.500.000 fr. pour les départements et à 55.600.000 fr. pour les collectivités locales diverses. A ces chiffres, il faut ajouter 218.600.000 fr. qui sont destinés à rembourser à l'Etat les frais d'assiette et de recouvrement. On arrive ainsi à un total de 3.535.500.000 fr. Pour mesurer l'importance de ce chiffre, il faut noter que les patentes ne s'appliquent qu'aux anciens départements : l'Alsace et la Lorraine sont soumises à un régime spécial. Dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, la contribution des patentes est remplacée par un impôt sur les professions dont le rendement, pour 1935, est de 169 millions (11.200.000 fr. pour l'Etat, 57.700.000 fr.

pour les départements, 100.100.000 fr. pour les communes). Il faut aussi comparer ce chiffre avec le rendement escompté de l'impôt d'Etat sur les bénéfices industriels et commerciaux qui est de 2.881 millions. Cette comparaison ne doit d'ailleurs pas être poussée trop loin ; tous les patentés ne sont pas assujettis à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux : c'est le cas des professions libérales, des titulaires de charges et offices. A l'inverse, certains contribuables sont atteints par l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, mais sont exempts de patente, par exemple les concessionnaires de mines (depuis la réforme fiscale de 1934).

On peut toutefois conclure de ce rapprochement que pour les industriels et pour les commerçants, l'impôt local est au moins aussi lourd que l'impôt d'Etat correspondant.

Pour les professions libérales, l'impôt local est beaucoup plus lourd que l'impôt d'Etat, surtout lorsqu'il s'agit de petits contribuables : l'impôt cédulaire sur les professions non commerciales est, en effet, très mal assis et les fraudes sont nombreuses. Depuis longtemps, le législateur a essayé d'y remédier mais les mesures proposées se sont toujours montrées inopérantes ou inapplicables.

Voyons maintenant quelle est l'importance des patentes dans les budgets locaux. En 1913, le produit total des contributions directes était de 1.168 millions, dont 303 millions pour la patente. La part des collectivités locales était respectivement de 623 et de 134 millions. En 1913, les patentables supportaient environ le cinquième des impositions directes locales. En 1928, ils en supportent plus de la moitié : 2.442 millions, sur

un total de 4.625 millions. En 1935, la proportion est la même : 3.317 millions sur un total de 6.580 millions.

Si on compare le produit des patentes et le total des budgets locaux, on arrive à des conclusions identiques. En 1913, le montant global des budgets départementaux et communaux était de 1.700 millions : la contribution des patentes fournissait 134 millions, un peu moins du douzième. En 1930, les chiffres sont respectivement de 16 milliards environ ² et de 3.200 millions : les patentés fournissent plus du cinquième des recettes locales. En 1935, la proportion n'a pas changé.

En 20 ans, les charges locales pesant sur les patentés ont quintuplé (compte tenu de la dévaluation) : cette augmentation est excessive. Il ne faut pas oublier, cependant, que la patente n'est pas supportée définitivement par le commerçant qui la paye. En temps normal, tout au moins, elle fait partie des frais généraux de l'entreprise et elle se traduit par une majoration des prix de

2. Les chiffres exacts ne sont pas connus. Il ne suffit pas, en effet, d'additionner purement et simplement le montant des budgets des 90 départements et des 38.000 communes ; il faut tenir compte des sommes souvent importantes, inscrites à la fois au budget départemental et à un budget communal, par suite des subventions départementales et des fonds de concours des communes. De nombreuses protestations ont été élevées, à ce sujet, au Parlement. En 1920, M. Dausset déclarait : « Si je me tourne vers le Ministre des Finances, ignorance splendide et complète de la situation financière des communes et si je vais au ministère de l'Intérieur, je trouve une grande bonne volonté, une grande bienveillance à l'égard des municipalités mais des renseignements tout à fait rétropectifs et fragmentaires » (*Déb. Parl. Sén.*, 29 juin 1920, p. 1041, col. 3). Dix ans après, M. de Lasteyrie renouvelait ces attaques : « Il est vraiment fâcheux que nous n'ayons sur ce point que des statistiques anciennes et incomplètes » (*Déb. Parl. Ch.*, 13 février 1930, p. 686, col. 2 et 3).

En réponse à une question écrite de M. Aubert, député, sur le montant des budgets locaux, le Ministre des Finances déclarait : « En ce qui concerne les communes, les seuls documents qui permettent de répondre à la question posée sont les situations financières des communes, publiées par le ministère de l'Intérieur à intervalles irréguliers » (*Déb. Parl. Ch.*, 1934, p. 382). Il ajoutait que les derniers chiffres publiés étaient ceux de 1929. Le total des budgets communaux était de 14.489.115.946 fr., celui des budgets départementaux de 4.987.945.038 fr.

vente : cette majoration est limitée par la présence, sur le marché, de marchandises, provenant de pays où les charges fiscales sont moins lourdes qu'en France. En temps de crise, par contre, le commerçant sera obligé de prendre à sa charge une grande partie des impôts qu'il paye : ceci explique que les protestations des patentables se soient faites particulièrement nombreuses depuis quelques années.

Une réforme s'impose, mais les quelques chiffres que nous avons cités suffisent à montrer la difficulté qui est apparue chaque fois que le Gouvernement ou le Parlement a essayé d'opérer la réforme de la patente. Comme nous le verrons plus loin, il faudrait modifier l'assiette de cet impôt mais il ne faudrait pas que ces modifications puissent compromettre l'équilibre des budgets locaux : depuis la guerre, cette dernière tendance a prévalu et toutes les réformes accomplies, jusqu'à maintenant, ont été des réformes fragmentaires et sans plan d'ensemble.

Ces aménagements sont, le plus souvent, inopérants ; car tout dégrèvement accordé aux patentés entraîne une surcharge pour les autres catégories de contribuables. Une réforme générale des finances locales permettrait, seule, de résoudre le problème des patentes ; malheureusement cette réforme d'ensemble présente de très grandes difficultés. Le principal effort a été fait en 1931 par le Gouvernement qui avait déposé un projet très complet et très étudié : celui-ci ne fut jamais discuté par les Chambres.

Depuis quelques années d'ailleurs, le problème des finances locales a perdu de son actualité, en raison de la

crise économique, qui a posé des questions plus graves et plus douloureuses.

Avant d'étudier les nombreux projets qui ont vu le jour depuis la guerre, il nous a paru utile de rappeler brièvement les caractéristiques de la contribution des patentes.

CHAPITRE PREMIER

LA CONTRIBUTION DES PATENTES

Les commerçants et les industriels étaient, sous la monarchie, assujettis à un certain nombre de droits : vingtièmes d'industrie, perçus par l'Etat ; droits de maîtrise et de jurandes, perçus par les corporations. L'Assemblée Constituante supprima les vingtièmes d'industrie, en même temps que les autres impôts royaux : elle créa un système, dont la principale qualité était la simplicité. Une contribution foncière atteignait tous les revenus immobiliers, une contribution mobilière frappait tous les revenus mobiliers. Le déficit budgétaire, causé par les guerres de la Révolution, nécessita la création de nouvelles ressources. L'Assemblée décida de supprimer les droits de maîtrise et de jurande et de les remplacer par une contribution qui serait perçue au profit de l'Etat : ce fut la contribution des patentes, instituée par la loi des 2-17 mars 1791.

Cette taxe n'était pas, de l'avis de ses créateurs, un impôt sur les bénéfices réalisés : c'était uniquement la redevance, minime d'ailleurs, que devaient verser tous ceux qui désiraient exercer une profession.

Les Cahiers des Etats généraux s'étant unanimement

prononcés contre les impôts personnels de l'Ancien Régime, la Constituante décida que les patentes seraient assises d'après les signes extérieurs de la profession, afin d'éviter toute mesure de contrôle administratif pouvant rappeler les vexations du passé. Ainsi que le dit plaisamment M. Stourm : « Les lois de 1790 et 1791 au lieu de continuer à viser le revenu lui-même, s'attachèrent à découvrir ses signes extérieurs. Ne voulant plus pénétrer avec effraction dans le cœur de la place, elles se résignèrent à en surveiller seulement les alentours. Le revenu, pensa-t-on, finit toujours par apparaître au dehors : il suffit de l'attendre pour le saisir au moment voulu ¹... La loi des patentes ne chercha pas à demander aux commerçants et industriels la déclaration de leurs bénéfices nets ; elle se garda d'autoriser l'administration à compulser leurs livres et écritures, voulant toujours que la base de l'imposition découlat exclusivement des signes visibles, vérifiables sans inquisition » ².

Créé en 1791, l'impôt des patentes fut supprimé en 1793 et rétabli, dans un but de police, en 1795. Enfin les lois du 23 août 1796 et du 1^{er} brumaire an VII, lui donnèrent son assiette définitive et rétablirent le cumul d'un droit proportionnel et d'un droit fixe. Ce principe a subsisté jusqu'à nos jours, malgré les nombreuses lois, votées dans le courant du xix^e siècle, qui ont apporté de profondes modifications au régime primitif. L'apparition de la grande industrie et le développement des entreprises commerciales, sous la Monarchie de Juillet, rendirent nécessaire une réorganisation de l'impôt des patentes. Ce fut la loi du 25 avril 1844 qui subsista

1. *Systèmes généraux d'impôts*, p. 206.

2. *Idem*, p. 208.

jusqu'en 1880. A cette époque, de nouveaux changements dans la situation économique du pays aboutirent au vote de la loi du 15 juillet 1880, dont les dispositions sont encore en vigueur, à l'heure actuelle.

A l'origine, les patentes étaient un impôt sur toutes les professions. L'art. 1^{er} de la loi de 1880 est formel : « Tout individu, Français ou étranger, qui exerce en France un commerce, une industrie, une profession, non compris dans les exceptions déterminées par la présente loi, est assujetti à la contribution des patentes ».

Actuellement, il n'en est plus ainsi ; le principe a subsisté mais les dérogations légales ont été multipliées et le nombre des assujettis a été diminué de façon exagérée.

Voici la liste des principales exemptions : les concessionnaires de mines (soumis à une taxe locale spéciale de 5 % perçue en plus de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et dont le montant est réparti entre les différentes communes intéressées suivant un barème assez complexe), les artisans (travaillant dans certaines conditions déterminées), les pêcheurs, les fonctionnaires, les sociétés à but social, qui se sont multipliées depuis la guerre : habitations à bon marché, jardins ouvriers, bains-douches, banques populaires, mutuelles, crédit agricole, crédit maritime mutuel ; par contre, les coopératives ne sont pas exonérées, sauf si leur rôle consiste seulement à grouper les commandes de leurs membres et à effectuer la répartition des marchandises ainsi obtenues.

Enfin il faut noter que les salariés échappent à l'impôt. La loi de l'an VII imposait tous les ouvriers qui travaillaient hors de l'atelier patronal ; la loi de 1844 se montra moins sévère et décida que la patente n'atteindrait pas

ceux qui travaillaient à façon et qui n'avaient ni compagnons, ni enseigne, ni boutique. Des lois postérieures, (entre autres celle du 4 juin 1858) supprimèrent l'une après l'autre, ces différentes conditions. Actuellement, les ouvriers travaillant à façon sont imposés, mais la grande majorité des salariés ne supporte pas la patente : cette constatation est d'autant plus grave que la plupart des ouvriers échappent (en tout ou en partie) à la contribution personnelle mobilière : les impôts locaux, comme les impôts d'Etat tendent, de plus en plus, à se concentrer sur une petite minorité. Ce phénomène pourrait avoir des conséquences dangereuses, au point de vue social comme au point de vue purement financier. Nous n'insisterons pas sur ce point, dont l'importance a été maintes fois signalée.

Les exemptions que nous venons d'énumérer, s'expliquent (sauf pour les concessionnaires de mines) par les préoccupations d'ordre politique et social, qui depuis longtemps influent sur notre législation fiscale. Au contraire, l'exemption dont jouit la quasi-totalité des professions libérales s'explique par un motif purement technique. La patente est un impôt sur les signes extérieurs et la plupart de ces professions ne se prêtent pas à ce mode de taxation : sur quels indices, en effet, s'appuyer pour imposer un artiste, un professeur libre, ou un éditeur de journaux ?

La patente est donc un impôt payé par les commerçants, les industriels, les titulaires de charges et offices (notaires, avoués, greffiers, huissiers, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation) et accessoirement par un petit nombre de professions libérales : médecins, dentistes, avocats, architectes, vétérinaires...

Etudions maintenant l'assiette de l'impôt ³.

La patente est un impôt de quotité qui comprend deux droits : un droit que l'on appelle fixe, bien qu'il varie quelquefois, et un droit proportionnel. Ce cumul peut paraître étonnant, mais il s'explique par la tradition : à la fin du ^{xvi}^e siècle, un édit royal d'Henri III avait décidé que les droits de maîtrise et de jurande se composeraient d'un droit fixe et d'un droit proportionnel, pour tenir compte, dans une très faible mesure d'ailleurs, de l'importance du magasin. Le législateur de l'an VII conserva ce double droit. Dans le courant de ^{xix}^e siècle, une évolution s'est produite. Les patentes ont perdu leur caractère primitif et ce sont transformées en impôts sur le revenu. Au fur et à mesure que ce changement s'opérait, un problème se posait : il fallait proportionner la taxation aux gains réalisés. De nombreux efforts furent tentés. Leur principal résultat fut d'accroître la complexité de l'impôt et d'augmenter l'importance du droit proportionnel par rapport au droit fixe. Ce déséquilibre entre les deux droits a été encore accru, nous le verrons, par les événements monétaires, qui ont suivi la guerre. C'est là, d'ailleurs, une des causes du problème actuel de la patente.

Les professions sont divisées, pour le droit fixe, en trois catégories ou tableaux : tableau A, tableau B, tableau C. Un quatrième tableau, tableau D, indique le taux du droit proportionnel.

I. — *Tableau A.*

Ce tableau s'applique à la grande majorité des professions industrielles et commerciales ; pour calculer la

3. Nous exposerons d'abord le régime de la patente tel qu'il existait avant la loi du 6 juillet 1934.

somme due au titre du droit fixe, on tient compte de deux éléments : nature de la profession, population de la localité où elle est exercée. Le législateur a institué ce deuxième critérium pour tenir compte de ce fait évident que, toutes choses égales d'ailleurs, la même profession, exercée dans une petite commune ou dans une grande ville, procure des bénéfices d'importance différente.

Cette constatation est vraie en général mais il ne faut pas se dissimuler que, dans des cas assez particuliers, ce critérium aboutit à des injustices, qui peuvent léser certains contribuables. Imaginons, par exemple, deux patentés, exerçant la même profession et dont les magasins sont à quelques mètres l'un de l'autre. Leurs bénéfices sont identiques ; leurs taxations, par contre, pourront être très différentes. Les quelques mètres qui les séparent suffisent pour que le premier patentable soit sur le territoire d'une grande ville, alors que le deuxième dépendra d'une petite commune voisine : les droits fixes ne seront pas les mêmes pour les deux commerçants. Cette injustice a soulevé, naturellement, des protestations et certains ont demandé la suppression de la taxation d'après la population des localités. Ces suggestions n'ont pas été acceptées : on a estimé, à juste titre d'ailleurs, que les faits, auxquels nous venons de faire allusion, sont exceptionnels. Ce sont, en quelque sorte, des cas limites qui sont regrettables mais qui ne suffisent pas à justifier la réforme demandée.

Le tableau A comporte 8 classes, entre lesquelles sont réparties presque toutes les professions : cette division est très large et donne aux agents de l'administration la possibilité de taxer différemment des contribuables exerçant la même profession. C'est ainsi, par exemple,

que le droit fixe ne sera pas le même, s'il s'agit d'un cafetier, d'un cabaretier ou d'un marchand de vin au détail : ces divisions sont, on le voit, des plus artificielles ; mais elles permettent aux contrôleurs de serrer d'assez près la matière imposable.

La liste des professions, soumises à la patente, est inscrite dans la loi de 1880 : les professions nouvelles qui viennent à se créer sont inscrites dans une des classes du tarif, par un arrêté du préfet. En principe, tous les cinq ans une loi doit intervenir pour sanctionner et corriger, s'il y a lieu, tous les arrêtés : en fait, il n'y a pas eu de revision législative depuis 30 ans.

Sur cette division par professions, vient se greffer une division basée sur la population et qui comprend neuf classes.

Pour connaître le droit fixe, dû par un contribuable, il suffit donc de chercher, d'abord, dans quelle classe est rangée sa profession et ensuite ce que paie cette classe dans un lieu de population donnée.

Voici le tableau des droits fixes :

Classes	A Paris	Au- dessus de 100.000	De 50.001 à 100.000	De 30.001 à 50.000	De 20.001 à 30.000	De 10.001 à 20.000	De 5.001 à 10.000	De 2.001 à 5.000	Au-dessous de 2.000
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
1 ^{re}	400	300	240	180	120	80	60	45	35
2 ^e	200	150	120	90	60	45	40	30	18
3 ^e	140	100	80	60	40	30	25	22	12
4 ^e	75	75	60	45	30	25	20	15	7
5 ^e	50	50	40	30	20	15	12	9	3
6 ^e	40	40	32	24	16	10	8	6	1, 50
7 ^e	16	16	12	10	8	8	5	4	1
8 ^e	10	10	8	6	5	5	4	3	0, 25

Ce double critérium, nature de la profession et population de la commune, est parfois insuffisant : d'où la nécessité de créer des tableaux spéciaux pour les professions présentant des caractères particuliers.

II. — *Tableau B.*

Ce tableau a pour but de remédier aux inégalités flagrantes qui résulteraient de l'inscription, au tableau A, de certains contribuables. D'après le tableau A, en effet, un grand magasin et un petit boutiquier, dans la même ville, paieraient le même droit fixe ; le même régime serait appliqué à une petite banque et à la succursale d'un grand établissement de crédit.

Un tarif spécial a été créé : il s'applique à 33 professions, qui représentent ce qu'on appelle parfois le haut commerce, les assurances et la banque.

Le droit fixe est divisé, le plus souvent, en taxe déterminée et en taxe variable. La taxe déterminée est, en général, basée sur la population et la nature de la profession ; mais d'autres éléments peuvent intervenir ; l'exemple classique est celui des agents de change dont la taxe déterminée varie suivant qu'ils exercent dans une ville, munie ou dépourvue de bourse à parquet. De même, la taxation d'un entrepreneur de transport ou d'un courtier de marchandises sera plus lourde, s'ils exercent dans une ville possédant un entrepôt réel des douanes.

La taxe variable est, en principe, calculée d'après le nombre d'ouvriers ; mais la loi a prévu de nombreux cas, où cet indice est remplacé par d'autres signes : les marchands de vins et d'alcools en gros, par exemple, sont taxés suivant le nombre d'hectolitres vendus.

A l'intérieur du tableau B un régime spécial a été prévu pour les grands magasins. La loi du 19 avril 1905, modifiant celle du 28 avril 1893 avait réuni, sous le nom de « droit fixe », trois taxes différentes : une taxe déterminée, une taxe par employé, une taxe par cheval et voiture. Il faut noter que certains commerçants vendant

une seule catégorie de marchandises (épicerie, quincaillerie) sont assimilés aux grands magasins.

Sans entrer dans des détails qui dépasseraient le cadre de cet exposé sommaire, nous allons dire quelques mots de ce système qui montre, de façon particulièrement saisissante, la complexité de la contribution des patentes.

La taxe déterminée est un droit spécifique qui s'applique aux grands magasins, ayant plus de 10 employés et moins de 50, 25 ou 15 employés, suivant l'importance de la ville. Pour les magasins occupant plus de 50, 25 ou 15 employés, la taxe déterminée est remplacée par des taxes sur les spécialités (au nombre de 24) : le taux de ces taxes varie suivant les spécialités, la population et le nombre d'employés.

La taxe par employé est due à partir du dixième : elle varie avec la population, elle est progressive par centaine d'employés. La taxe par cheval et voiture varie avec la population ; elle est progressive, suivant le nombre d'unités imposées. La taxe est doublée pour les voitures automobiles.

La taxation des grands magasins est excessivement lourde, car le droit proportionnel atteint des taux très élevés (parfois le tiers de la valeur locative). Un allègement serait nécessaire, mais une telle réforme amènerait de violentes protestations des petits commerçants qui ont toujours prétendu que le rôle de l'Etat était de les protéger contre la concurrence redoutable des grands magasins.

Les tableaux A et B ont ceci de commun qu'ils font, tous les deux, intervenir la population du lieu où s'exerce la profession : cet indice ne pouvait s'appliquer aux pro-

fessions industrielles. Il arrive, en effet, très souvent, que de grandes usines s'installent sur le territoire de petites communes. D'où la nécessité de créer un tableau spécial pour ces professions.

III. — *Tableau C.*

Le tableau C s'applique à toutes les professions industrielles et à quelques professions se rapprochant plus du commerce que de l'industrie. Comme dans le tableau B, le système est complexe : les industriels paient soit une taxe déterminée, soit une taxe variable, soit les deux à la fois.

La taxe déterminée est une somme fixe due par tous les patentables exerçant une même profession. La taxe variable est basée sur des indices qui représentent, plus ou moins bien, l'importance de l'usine et, par conséquent, des bénéfices présumés. Ces indices sont très divers : nombre de broches dans une filature, nombre de degrés-hectolitres de bière produits dans l'année par un brasseur, nombre d'ouvriers et nombre de meules dans une chocolaterie... Ces trois exemples suffisent à montrer la diversité des modes d'assiette de la patente. On peut dire que chaque profession industrielle est soumise à un régime différent. « En résumé, le droit fixe est établi : 1^o pour les professions du tableau A, eu égard à la population et d'après un tarif général ; 2^o pour les professions du tableau B, eu égard à la population et d'après un tarif spécial à chaque profession ; 3^o pour les professions du tableau C, sans égard à la population et d'après un tarif spécial à chaque profession »⁴.

Au droit fixe calculé suivant les règles que nous venons

4. Allix et Lecerclé, *L'impôt sur le revenu*, t. I, p. 124.

de résumer, vient s'ajouter un droit proportionnel qui fait l'objet du tableau D. « La pensée du législateur, en superposant un droit proportionnel au droit fixe a été de différencier d'une part les professions entre elles et de proportionner, d'autre part, l'impôt à l'importance des bénéfices réalisés dans une même profession. Le droit fixe apparaît donc comme un droit qui frappe la profession, indépendamment des conditions dans lesquelles elle est exercée ; le droit proportionnel a précisément pour but de tenir compte de ces conditions »⁵.

IV. — *Tableau D.*

Ce tableau indique le taux du droit proportionnel : sans entrer dans des détails qui dépasseraient le cadre de cet exposé, nous pouvons rappeler quelques chiffres. Pour les professions du tableau A, le droit est du 1/20 (pour les trois premières classes), du 1/30 (pour les trois suivantes), du 1/100 (pour les deux dernières) ; pour les professions du tableau B (sauf pour les grands magasins) il est généralement du 10^e ; enfin pour les professions du tableau C, il était du 20^e pour les locaux d'habitation et varie du 60^e au 20^e pour les locaux professionnels. Quant aux professions libérales, le taux qui leur était applicable est celui du 15^e. Dans certains cas, ce taux était porté au 12^e.

La règle du cumul des deux droits comporte des exceptions : certains petits contribuables du tableau A ne payent qu'un droit fixe et (ceci est beaucoup plus important) les professions libérales, imposées à la patente n'étaient soumises qu'au droit proportionnel. Le décret

5. Caillaux, *Les impôts en France*, t. I, p. 47.

du 30 novembre 1934 a modifié complètement leur régime : nous l'étudierons plus loin.

Le droit proportionnel est assis sur la valeur locative des locaux occupés par le patentable. Faisons, à ce sujet, deux remarques : le droit porte sur la valeur locative réelle au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition. Pour les autres contributions locales (contribution mobilière et contributions foncières) la valeur locative prise en considération est la valeur locative cadastrale : cette valeur est, actuellement, de beaucoup inférieure à la valeur réelle, malgré les réévaluations qui ont été faites depuis la guerre. En outre, les mots « locaux occupés par le patentable » devaient être pris au sens large et désignaient, à la fois, les locaux professionnels, proprement dits, et les locaux d'habitation.

Ces deux constatations sont, nous le verrons, à la base du problème actuel des patentes. Depuis de nombreuses années, les efforts des patentés se sont portés sur ces deux points. Changer le mode d'évaluation des valeurs locatives, il ne pouvait en être question ; cette modification ne peut se faire que dans le cadre d'une réforme générale des finances locales. Par contre, en ce qui concerne la taxation des locaux d'habitation, il semble que les désirs des patentables auraient pu être réalisés assez rapidement : malgré cela, cette réforme a subi de multiples ajournements. C'est en 1934 seulement que les patentés ont obtenu satisfaction. L'art. 4 de la loi de réforme fiscale du 6 juillet 1934 décide que, désormais, le droit proportionnel ne portera plus sur les locaux d'habitation. Nous étudierons plus loin cette réforme, qui mettait fin à une injustice flagrante : il ne faut pas oublier, en effet, que le loyer sert de base à la contribution per-

sonnelle-mobilière. Le droit proportionnel de patente constituait une double taxation que rien ne pouvait justifier.

L'application des règles que nous venons de résumer, tant en matière de droit fixe qu'en matière de droit proportionnel, a pour résultat de déterminer la somme que le contribuable devrait verser à l'Etat. Depuis la réforme de 1914-1917, celui-ci perçoit d'autres impôts qui ont remplacé la patente : mais ce principal fictif (puisqu'il ne correspond plus à une somme réellement exigée) continue à être calculé, chaque année, car il sert de support à des centimes départementaux et communaux, qui sont une des principales ressources des collectivités locales. C'est ainsi qu'en 1935, les centimes additionnels à la contribution des patentes fourniront plus du cinquième des ressources départementales et communales ⁶.

6. Voir introduction.

CHAPITRE II

LES DÉFAUTS DE LA PATENTE

Depuis plusieurs dizaines d'années, les auteurs et le législateur sont d'accord pour condamner les patentes.

En 1905, M. Caillaux critiquait les financiers de 1791 qui « instituent une contribution sur les bénéfices industriels et commerciaux dont ils font reposer l'assiette sur des présomptions légales, maintes fois revues et corrigées, sans prendre garde que dans bien des cas l'impôt se résoudra en une taxe sur le signe extérieur même »¹. Deux ans plus tard, M. Caillaux, alors Ministre des Finances, renouvelle ses attaques dans une lettre à la Commission de législation fiscale de la Chambre des députés. « Je demanderai (à la Commission) surtout de bien considérer que les expériences poursuivies ont une fois de plus établi, quoiqu'on en puisse dire, quelles que soient les légendes qui aient couru, que la patente est un des plus injustes, sinon le plus inégal de nos impôts. On relève par exemple que dans la ville de Marseille une grande société, dont les bénéfices nets connus par les bilans s'élèvent à 2.900.000 fr., est taxée en principal à la patente pour 3.192 fr. soit 1 %. A Elbeuf, un marchand

1. *Les impôts en France*, p. LXXXIII, édit. 1905.

de tissus ayant 50.000 fr. de bénéfices nets acquitte une patente de 59 fr. Dans une ville du midi, deux industriels ayant chacun 450.000 fr. de bénéfices paient l'un 3.600 fr. l'autre 9.000 fr. de patente en principal. Pour une de nos plus grandes banques, la patente représente 0,36 % de son bénéfice, tandis qu'un de ses concurrents paie 8,67 % de son revenu. On pourrait multiplier de tels exemples »².

Trente ans après, les opinions n'ont pas changé. « Un des plus graves défauts de notre système des patentes était son extrême complication... Il était extrêmement disproportionnel et marquait une véritable faillite du système indiciaire. On a pu justement dire qu'avec notre méthode, en fait de patente, la réalisation de la justice fiscale devenait le problème de la quadrature du cercle (Allix) »³. « La patente n'est malheureusement pas indemne de tout défaut. Elle pourrait être et elle peut devenir un impôt excellent, mais elle est présentement un impôt défectueux... La patente en fait est mal assise... On peut constater des différences d'impositions du simple au quadruple ou au quintuple (Lecarpentier)⁴ ». « La contribution des patentes était pour le contribuable d'une inégalité choquante, malgré la multiplicité des signes extérieurs... Il était très difficile, pour certains industriels ou commerçants, de savoir exactement ce qu'ils avaient à payer au titre de la patente (Jèze) »⁵. « La contribution des patentes, malgré tous les perfectionnements et les subtilités de la loi n'en est pas moins arbitraire et conduit à des inégalités choquantes... Elle frappe trop en aveugle, sans s'occuper s'il y a bénéfice ou non. C'est

2. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, novembre 1907.

3. *Traité élémentaire de Science des finances*, p. 620.

4. *Le problème des finances locales en France*, p. 53.

5. *Traité de Science des finances*, t. I, p. 406-407.

un impôt anti-démocratique, écrasant pour le petit industriel, léger pour le grand commerce et la grande industrie (Boissonnet) »⁶. « L'augmentation croissante des centimes additionnels, l'élévation de la valeur locative des locaux industriels et commerçants et de l'habitation des patentables, de nombreuses taxes accessoires concourent à ce résultat : la patente représente un impôt progressif à rebours (Urtin) »⁷.

Cette unanimité s'explique aisément : la patente présente, en effet, de graves défauts : son assiette est des plus complexes et malgré les multiples indices choisis, la patente est un impôt inégal.

L'exposé rapide, que nous avons fait, des modes d'assiette de la patente prouve sans qu'il soit besoin d'insister, la complication de cet impôt : nous n'avons d'ailleurs pas parlé des règles spéciales qui régissent certaines professions (entrepreneurs de travaux publics, fournisseurs des administrations publiques, marchands forains) ou certaines catégories de contribuables (sociétés anonymes ou à responsabilité limitée, établissements à succursales). Il faut noter aussi que, pour favoriser certains assujettis, le législateur avait prévu des réductions de droit fixe ou de droit proportionnel, qui rendaient l'assiette de l'impôt encore plus compliquée.

Cette complexité est un inconvénient pour le patentable, qui ne peut jamais vérifier les calculs de l'administration. « Les contribuables français reçoivent aujourd'hui deux avertissements essentiels dont l'un est afférent aux impôts généraux et l'autre aux impôts locaux.

6. *Réformes des finances locales*, p. 62.

7. *Précis de la législation des patentes*, p. VIII.

S'ils peuvent comprendre le premier....., ils doivent déchiffrer le second, comme une devinette, dont certains termes auraient été omis..... Les centimes à la patente sont assis sur un principal qui résulte de l'application d'un tarif inconnu à des éléments trop compliqués. En réalité, les contribuables sont amenés à payer l'impôt local sans pouvoir se rendre compte des raisons pour lesquelles ils acquittent telle somme plutôt que telle autre »⁸.

Mais c'est le contrôleur des contributions directes surtout, qui souffre de cette complexité. C'est à lui qu'incombe la lourde charge d'asseoir cet impôt. Pour les impôts d'Etat, il dispose de renseignements fournis par les contribuables eux-mêmes, par des tiers ou par d'autres administrations fiscales. Il a le droit de se faire communiquer les pièces comptables justificatives, les livres de commerce ; bref, il dispose de moyens particulièrement puissants pour se renseigner et pour contrôler. Il n'en use pas toujours, d'ailleurs, faute de temps mais son travail est ébauché par le contribuable lui-même. Pour la patente, au contraire, il est seul : depuis le décret du 20 juillet 1934, les propriétaires sont tenus de lui remettre la liste de leurs locataires exerçant une profession industrielle, commerciale ou libérale, en indiquant le montant du loyer annuel et des charges. Grâce à cette déclaration, le contrôleur connaît tous les assujettis ; mais l'assiette de l'impôt lui incombe entièrement.

L'exposé des motifs du projet de réforme des finances locales, déposé en 1931, prétend que « les contrôleurs d'aujourd'hui sont bien plus occupés aux travaux comptables, délicats et minutieux, qu'exige une correcte

8. Projet Dausset, p. 26.

détermination de l'impôt sur les bénéfices commerciaux qu'à asseoir patiemment la patente d'un grand magasin, d'une usine à l'outillage complexe et divers ou d'une gare de chemins de fer »⁹. C'en'est pas l'avis des principaux intéressés, c'est-à-dire des agents de l'administration¹⁰.

Cette complexité a toujours été : mais elle ne provoquait pas trop de récriminations, car jusqu'à la guerre, les tarifs étaient modérés. Les patentés pouvaient aisément faire supporter par leur clientèle une grande partie sinon la totalité de l'impôt. A cette explication d'ordre technique, s'ajoutait une explication d'ordre psychologique. Les patentés avaient pour principal mérite d'exister depuis de longues années : les contribuables étaient habitués à cet impôt qui réduisait au minimum les contacts de l'administration et des assujettis. Cet avantage est commun à tous les impôts indiciaries. Tous ceux qui ont voulu défendre la patente l'ont signalé, à juste titre d'ailleurs. Voici, par exemple, ce qu'en disait M. Stourm : « Ce système, évidemment, a de grands avantages. Il épargne aux contribuables les ennuis, les difficultés, les tentations quelquefois irrésistibles, de fraudes, résultant de la rédaction des déclarations annuelles, ainsi que les inquisitions vexatoires qu'entraîne leur contrôle¹¹. ... Il faudrait décrire ici en détail ce tarif des patentes, gros volume où plus de deux mille professions sont individuellement inscrites, chacune avec la spécification des signes caractéristiques susceptibles d'établir la présomption des bénéfices. Avec une habileté résultant d'une longue et savante élucubration,

9. p. 76, col. 1.

10. Voir p. 77.

11. *Systèmes généraux d'impôts*, p. 208.

d'incessantes retouches, grâce à une perpétuelle mise au courant, les patentes réussissent sans déclaration, vexation ni inquisition, à organiser pratiquement la plus délicate certainement des taxations »¹². Cette dernière appréciation paraît exagérée, si l'on songe qu'à la même époque, M. Caillaux écrivait sa lettre à la Commission de législation fiscale que nous avons citée et où il montre les résultats pratiques de la patente.

Le paragraphe suivant (extrait de l'exposé des motifs, précédant le projet de réforme fiscale de 1934) indique l'évolution qui s'est produite, en moins de vingt ans : « La législation actuelle (des impôts sur le revenu) impose aux contribuables des contacts beaucoup trop fréquents et beaucoup trop nombreux avec l'administration. Ces contacts sont une cause de gêne et d'irritation pour les contribuables et de perte de temps pour l'administration. Ils entretiennent dans le pays une atmosphère hostile aux régies financières »¹³. Ceci explique que des commerçants aient réclamé, dès après la guerre, un retour aux impôts indiciaries.

Depuis quinze ans environ, les protestations des patentés sont devenues plus nombreuses et plus véhémentes : la question de la complexité de l'assiette est passée au second plan et c'est en raison de son injustice, que la patente est attaquée. Des événements nouveaux ont, en effet, transformé le caractère de la contribution des patentes.

Ces événements sont, d'une part, la dépréciation monétaire, d'autre part, la suppression des patentes comme impôt d'Etat et la création des principaux fic-

12. *Idem*, p. 218-219.

13. *Doc. Parl. Ch.*, n° 3451, p. 781, col. 3.

tifs. Nous allons étudier rapidement ces deux faits et voir quelles en furent les conséquences pour les patentés.

Nous avons vu que la patente se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel. Le premier droit est un droit spécifique dont le montant est fixé par l'administration d'après des éléments qui sont indépendants des variations du niveau des prix : nature de la profession, population de la commune, moyen de production (ouvrier ou matériel). Le droit proportionnel, au contraire, est un droit *ad valorem*, calculé d'après la valeur locative des locaux occupés par le patentable ; or la valeur locative, même en temps normal, est un indice de revenu peu exact et difficile à interpréter : les différentes catégories de la population n'affectent pas au loyer la même quote-part de leur revenu. Plus la fortune augmente, plus le loyer perd de son importance relativement au total du revenu. « On doit admettre, en outre, que le rapport de la valeur locative de l'habitation au revenu global augmente, de commune à commune, en même temps que la population »¹⁴. Critiquable en période de stabilité des prix, la valeur locative perd toute signification dans une période de dépréciation monétaire, comme celle qui a suivi la guerre et qui a été consacrée par la loi du 25 juin 1928. Les variations de la valeur locative n'ont plus aucun rapport avec les variations de la situation réelle du patentable. A cet inconvénient temporaire, vient s'en ajouter un autre, qui est durable. Lorsque le nouveau franc n'a plus été que le cinquième de l'ancien, les droits fixes n'ont pas été modifiés : leur tarif a été conservé avec le chiffre d'avant-guerre. Le résultat fut qu'actuellement les droits fixes représentent,

14. Projet Piétri, p. 75, col. 1.

par rapport à ceux de 1914, une diminution des quatre cinquièmes. Au contraire, les valeurs locatives se sont élevées rapidement au coefficient 5 : cette hausse d'ailleurs n'a jamais été uniforme. Une série de lois spéciales ont limité la hausse pour les locataires occupant le même local qu'en 1914 : leur loyer fut triplé seulement. Pour les nouveaux locataires, non soumis à la législation protectrice, la hausse fut beaucoup plus élevée.

Les conséquences de cet état de choses sont aisées à deviner : le droit fixe étant allégé, et le droit proportionnel aggravé, certaines professions ont été dégrevées, d'autres furent surchargées. Les petits commerçants des 7^e et 8^e catégories, exerçant dans les villes de moins de vingt mille habitants, virent leur situation améliorée, puisqu'ils ne payent qu'un droit fixe. Les professions libérales qui étaient assujetties au seul droit proportionnel se trouvèrent particulièrement atteintes : à l'intérieur même du groupe des professions libérales, de grandes inégalités furent causées par la hausse plus ou moins accentuée des loyers. « On cite des patentables, notamment des avocats, qui, ayant dû déménager et accepter dans un immeuble neuf, non soumis à la réglementation des loyers un appartement de même confort que celui qu'ils occupaient précédemment mais d'un loyer cinq fois plus élevé ont vu leur patente multipliée par 50 et même par 60 et 70 »¹⁵. Ces inégalités sont particulièrement intolérables pour de jeunes docteurs, de jeunes avocats nouvellement installés ; dans les premières années, leurs gains sont des plus réduits et, malgré cela, ils doivent payer une patente supérieure à celle de docteurs ou d'avocats, installés depuis longtemps et

15. Allix et Lecerclé, *op. cit.*, 2^e supplément, p. 9.

gagnant beaucoup plus mais habitant des immeubles d'avant-guerre.

Les professions libérales ne sont, d'ailleurs, pas les seules à souffrir de ce déséquilibre, qui donne au droit proportionnel une place excessive. Les grands magasins voyent, eux aussi, leurs impositions augmenter dans des proportions exagérées. Prenons, par exemple, un grand magasin soumis au droit proportionnel du tiers et installé dans une ville où les centimes locaux (départementaux et communaux) atteignent un total de 700 (Ce chiffre est souvent dépassé à l'heure actuelle). Le seul droit proportionnel frappe le magasin d'un impôt égal à $1/3 \times 7 \times 3$ (hausse moyenne des loyers), c'est-à-dire à 7 fois la valeur locative.

« Tout le monde est d'accord pour reconnaître que c'est en très grande partie à ce gonflement anormal du droit proportionnel qu'il faut attribuer les protestations de contribuables dont nous avons eu les échos à la tribune de la Chambre »¹⁶.

Ces réclamations s'ajoutaient à celles que suscitait le système des principaux fictifs, rendu nécessaire par la suppression des patentes comme impôt d'Etat.

Lorsque le législateur eut supprimé, en 1917, les vieilles contributions, comme ressources d'Etat, il n'osa pas procéder à la réforme des impôts locaux. On ne pouvait songer à lier les ressources locales aux nouveaux impôts d'Etat ; cela, pour plusieurs raisons, dont la principale fut que leur rendement était inconnu. On ne pouvait aussi supprimer les centimes additionnels aux quatre vieilles et les remplacer par de nouvelles taxes : la guerre avait désorganisé l'administration et celle-ci n'était pas

16. Projet Piétri, p. 76, col. 1.

capable, en 1918, d'asseoir deux nouveaux systèmes d'impôts. De plus, il fallait être sûr que le régime adopté n'aurait pas pour résultat de compromettre l'équilibre des budgets locaux, à un moment où les municipalités avaient déjà suffisamment à faire pour résoudre les innombrables problèmes posés par la guerre. Dans le courant de l'année 1916, la Commission des finances du Sénat avait étudié un projet de loi, qui ne supprimait que la patente, comme impôt d'Etat et comme ressource des collectivités locales. Pour combler le déficit que cette mesure allait provoquer dans les budgets départementaux et communaux, la Commission proposait de créer une taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation et des locaux servant à l'exercice d'une profession industrielle ou commerciale. La réforme consistait, en somme, à supprimer la patente et à ressusciter, sous une forme indépendante, le seul droit proportionnel. Le Sénat rejeta cette solution et décida qu'à titre provisoire les centimes additionnels à la patente continueraient à être assis et perçus, comme par le passé.

La Chambre des députés examina, de nouveau, la loi et elle résolut de supprimer immédiatement non seulement les patentes mais encore la contribution personnelle-mobilière et la contribution des portes et fenêtres. En ce qui concerne les centimes additionnels, elle accepta le système du Sénat d'autant plus facilement qu'il avait déjà été utilisé en 1890.

A cette date, la contribution foncière, datant de la Révolution, avait été dédoublée en contribution foncière des propriétés non bâties et en contribution foncière des propriétés bâties. La première garda son caractère d'impôt de répartition ; la deuxième, au contraire,

devint un impôt de quotité. Cette transformation avait pour résultat de modifier le principal perçu dans chaque commune. Si les centimes additionnels avaient été appliqués aux nouveaux principaux, il en serait résulté de graves perturbations pour les budgets communaux. Aussi fut-il décidé que les centimes additionnels porteraient sur les principaux de 1890, qui seraient immuables (sauf, naturellement, modifications de la matière imposable : démolitions ou constructions). Ces principaux ne correspondant plus à des sommes réellement exigées par l'Etat, devenaient des « principaux fictifs ». La même méthode fut employée par la loi du 29 mars 1914 qui transforma la contribution foncière des propriétés non bâties en impôt de quotité. Cette réforme devant avoir pour effet de dégrever la propriété non bâtie, il en serait résulté une diminution du produit des centimes locaux, si ceux-ci avaient été appliqués aux nouveaux principaux. Pour combler ce déficit, les collectivités locales auraient dû surtaxer les autres catégories de contribuables. Afin d'éviter cette injustice, qui aurait amené de violentes protestations, le législateur décida de maintenir, à titre fictif, les anciens principaux. Certaines mesures étaient prises pour égaliser les charges pesant sur la propriété bâtie, d'une part, et sur la propriété non bâtie d'autre part.

Ces précédents expliquent que l'art. 44 de la loi du 31 juillet 1917 ait autorisé, à titre provisoire, la perception de centimes additionnels à des principaux fictifs, pour la patente, la contribution mobilière et la contribution des portes et fenêtres. « Jusqu'au vote d'une loi spéciale établissant des taxes nouvelles de remplacement, les centimes départementaux et communaux, por-

tant sur les anciennes contributions personnelle-mobilière, des portes et des fenêtres et des patentes, continueront provisoirement d'être établis et perçus d'après les règles précédemment en vigueur..... En ce qui regarde la contribution des patentes, les bases individuelles de cotisations continueront d'être établies annuellement par le contrôleur assisté du maire »¹⁷.

Il faut cependant faire une distinction : les principaux des deux contributions foncières et de la contribution mobilière sont, en quelque sorte, doublement fictifs : ils ne sont pas perçus par l'Etat et ils ne correspondent à aucune situation actuelle ; ce sont d'anciens contingents de répartition (datant de 1890, 1914 ou 1917) modifiés par les constructions et les démolitions. Il faut noter que les art. 1 et 2 de la loi du 19 juillet 1925 ont apporté certaines modifications au calcul de ces contingents, afin de supprimer les injustices les plus lourdes et de procéder à une légère revision des évaluations : mais cette revision a été insignifiante, si on la compare à l'augmentation réelle de la valeur des propriétés et des loyers.

Pour les patentes, au contraire, le principal est fictif puisqu'il n'est plus perçu par l'Etat, mais il correspond à une situation actuelle : la patente était un impôt de quotité et, maintenant comme jadis, les principaux se modifient avec les années. Le contrôleur détermine le principal fictif, en appliquant le tarif légal aux éléments d'imposition. Chaque année le contrôleur doit mettre à jour la liste des patentables et reviser les signes extérieurs sur lesquels est basé l'impôt (nombre d'ouvriers, matériel). Il doit (et c'est peut-être là le plus important) constater

17. *Journal Officiel*, 1^{er} août 1917, p. 5978-79.

les variations qui ont pu se produire dans les valeurs locatives, qui supportent le droit proportionnel.

La conséquence de cet état de choses est que le principal de la patente a pris une importance de plus en plus grande, par rapport aux principaux des autres contributions qui sont anciens et qui ne subissent chaque année que des retouches légères, par suite des variations de la matière imposable : constructions ou démolitions d'immeubles, taxation d'un immeuble jusqu'à exempté. Dans la plupart des cas, on assiste non à une nouvelle imposition mais à un transfert d'imposition : un terrain sur lequel on construit, passe de la contribution foncière des propriétés non bâties à la contribution foncière des propriétés bâties. On peut donc affirmer que le total des trois principaux (contribution mobilière et les deux contributions foncières) ont peu augmenté depuis 1917.

Il n'en est pas de même du principal de la patente : celui-ci, étant évalué chaque année, n'a cessé d'augmenter, dans la mesure où il est fixé *ad valorem*.

Voici quelques chiffres, tirés de l'exposé des motifs du projet de loi de 1931, portant réforme des finances départementales et communales. Si on compare les chiffres de 1913 et ceux de 1929, on constate que le principal de la contribution foncière des propriétés non bâties est constant, celui de la contribution foncière des propriétés bâties a augmenté de 20 %, celui de la contribution mobilière de 34 %, et celui des patentes de 185 %. « Cette augmentation de 185 % correspond à peu près au coefficient de majoration qui résulte des lois spéciales régissant depuis la guerre les rapports des propriétaires et des

locataires. Un tel rapprochement confirme bien la prépondérance prise par le droit proportionnel au détriment du seul élément de taxation qui pouvait subir le contre-coup d'une certaine hausse des valeurs »¹⁸.

MM. Allix et Lecerclé font des constatations identiques qui montrent les conséquences déplorables du régime des principaux fictifs. « L'ensemble des impositions locales depuis 1913 a été multiplié par 7,75 alors que la somme fournie par les patentes, du chef de ces impositions a été multipliée par 18,10. Un calcul analogue montre que les sommes versées aux budgets locaux et aux fonds de non valeur au titre de la contribution personnelle-mobilière, de la contribution foncière des propriétés bâties, de la contribution foncière des propriétés non bâties, n'ont été multipliées respectivement que par 7,90, 7,28 et 2,94 »¹⁹.

Ce déséquilibre dans la répartition des charges locales s'est trouvé aggravé par le fait qu'il survenait à un moment où les budgets locaux devaient faire face aux dépenses de l'après-guerre : augmentation des traitements pour les mettre au niveau des prix, accomplissement de travaux, parfois urgents, qui avaient été suspendus par la guerre. Pour se procurer des ressources suffisantes, il fallut multiplier le nombre des centimes additionnels dans des proportions exagérées. De 1914 à 1921 les budgets locaux avaient triplé environ et le nombre des centimes additionnels avaient quadruplé²⁰. Voici une statistique relative à quelques budgets communaux.

18. p. 68, col. 3.

19. *L'impôt sur le revenu*, 2^e supplément, p. 9.

20. Voir les statistiques fournies par MM. Boissonnet et Assémat.

Villes	Budget en 1914	Budget en 1921	Nombre de centimes en 1914	Nombre de centimes en 1921
Brest	1.930.000	6.200.000	68	447
Caen	1.966.000	5.800.000	80	262
Fougères ...	563.000	1.459.000	74	284
Nantes	7.300.000	24.000.000	119	325
Rouen	6.550.000	16.558.000	65	355
Saint-Etienne	5.840.000	18.590.000	151	357
Toulouse ...	6.800.000	15.900.000	126	305

Depuis 1921, la situation ne s'est pas améliorée : le nombre des centimes a continué à augmenter mais plus lentement. Cette multiplication du nombre des centimes a été particulièrement rapide, dans les communes rurales où la valeur du centime est très minime (parfois inférieure à 10 fr.) : c'est ainsi que, dans certaines régions de montagne, le nombre des centimes communaux dépasse 2.000.

Le nombre moyen des centimes additionnels à la patente était ²¹:

en 1913	pour les départements	44,	pour les communes	57
— 1922	—	171,	—	224
— 1926	—	256,	—	280
— 1927	—	303,	—	325
— 1928	—	323,	—	344
- 1929	—	343,	—	366

Cette multiplication des centimes additionnels a accentué les inégalités dues à la création des principaux fictifs.

Il faut noter à ce sujet que la suppression de l'impôt des portes et fenêtres, accomplie par la loi du 19 juillet 1925, a été une cause de surcharge pour les patentables. Le principal de cet impôt a été réparti non pas entre toutes les autres contributions subsistant mais seulement entre la contribution mobilière et la contribution

21. Assemat, *op. cit.*, p. 50.

des patentes. Cette répartition a été faite d'après les valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, d'une part, et des locaux professionnels d'autre part. Ce partage a eu pour résultat de faire supporter par les patentables une partie importante de l'ancien impôt des portes et fenêtres.

En résumé, à la suite de la dévaluation de la monnaie, et de la création des principaux fictifs, les patentes fournissent une part toujours plus grande des ressources locales : cette charge pèse tout particulièrement sur les professions imposées, uniquement ou principalement, au droit proportionnel. Nous avons vu que ce droit portait sur les locaux professionnels et, jusqu'à la loi du 6 juillet 1934, sur les locaux d'habitation du patentable. Cette réforme était demandée, depuis longtemps, par tous les imposés : la taxation des locaux d'habitation constituait une lourde pénalité, pour les patentables chargés de famille et ce grief venait s'ajouter à ceux que nous avons déjà énumérés.

Il faut aussi dire un mot d'un défaut de la patente, qui n'est que secondaire, mais qui a été souvent exagéré : nous voulons parler du manque d'élasticité de cet impôt.

Ce défaut, remarquons-le tout de suite, avait plus d'importance quand la patente était, à la fois, impôt d'Etat et impôt local. A cette époque, toute augmentation du nombre des centimes aggravait les inégalités existant entre les patentés. Actuellement, il n'en est plus ainsi : les collectivités locales peuvent multiplier, avec moins d'appréhension, le nombre des centimes additionnels à la patente : cet impôt ne représente plus qu'une partie des charges supportées par le commerce et l'industrie. Le contribuable se refuse à admettre que l'augmentation du

nombre des centimes additionnels peut, dans certains cas, être justifiée. Nous venons de voir que, de 1913 à 1929, les principaux fictifs de la patente ont augmenté de 185 % : cette hausse ne correspond pas aux changements qui se sont produits dans la situation réelle des patentés ; il est donc juste d'accroître le nombre des centimes de façon que la charge des patentés, en 1929, évaluée en francs dépréciés, soit égale à la charge de 1913, évaluée en francs-or. Cette réadaptation se heurte à un inconvénient psychologique qui a été souvent dénoncé. « Le nombre des centimes n'est pas un indice de la charge réelle et son augmentation est parfois plus dangereuse par ses effets psychologiques que par ses conséquences effectives : mais ce correctif... a perdu beaucoup de sa valeur à partir du moment où l'augmentation des dépenses locales atteignant un rythme particulièrement rapide a fait sortir le nombre des centimes des limites raisonnables »²².

La multiplication excessive du nombre des centimes a une autre conséquence fâcheuse : elle a considérablement restreint les pouvoirs de décision des Conseils municipaux : « C'est en fonction du nombre de centimes que la loi détermine chaque année la limite au-delà ou en deçà de laquelle les collectivités peuvent s'imposer ou contracter des emprunts avec ou sans autorisation. C'est aussi en rapport avec ce nombre qu'a été fixé par le législateur la part respective de l'Etat, des départements et des communes dans les charges d'assistance de toute nature »²³.

Complexité, improporcionnalité, tels sont les défauts de la patente. Cet impôt présente, toutefois, un grand

22. *Projet Piétri*, p. 69, col. 2.

13. *Doc. Parl. Sén.*, 1925, *Annexe* n° 203, p. 838, col. 1.

avantage : son rendement est stable. Aussi estimons-nous que la contribution des patentes doit subsister comme ressource locale, mais des réformes s'imposent.

Tout le monde est d'accord pour critiquer la patente telle qu'elle existe actuellement ; dès qu'il s'agit de proposer une réforme, l'unanimité cesse et les discussions théoriques commencent. Ceci explique pourquoi n'a pas encore été accomplie la réforme des impositions locales et, plus particulièrement, celle de la patente.

CHAPITRE III

LES THÉORIES EN PRÉSENCE IMPOTS PERSONNELS OU IMPOTS RÉELS

En matière de finances locales, deux conceptions s'opposent nettement : les ressources locales doivent-elles être indépendantes des impôts d'Etat, ou faut-il les lier à ceux-ci ? Doit-on maintenir la patente, impôt « réel », et l'améliorer ou faut-il la supprimer et la remplacer par des centimes additionnels à l'impôt « personnel » sur les bénéfices industriels et commerciaux et sur les bénéfices des professions non commerciales ?

Réalité ou personnalité des impôts locaux, tel est, au fond, l'objet de la discussion. Réserver les impôts personnels à l'Etat et les impôts réels aux collectivités locales : voilà la théorie ancienne, « classique », disent certains, avec un peu de dédain. La conception adverse est plus récente : elle a fait son apparition avec un projet de loi déposé en 1909 par M. Caillaux et, depuis, a été reprise par des parlementaires et des auteurs.

Pour des motifs théoriques et pratiques, nous estimons qu'il est préférable de conserver aux ressources locales, en général, et aux patentes, en particulier, leur caractère d'impôts réels. Cette solution a été, pour la première

fois, proposée et appliquée par M. de Miquel, Ministre des Finances de la Prusse : ce fut la loi du 14 juillet 1893 qui réservait les impôts réels (y compris l'impôt foncier) aux communes. En défendant cette loi, M. de Miquel faisait remarquer qu'il serait injuste de faire bénéficier une commune des revenus qu'un de ses habitants pouvait posséder sur le territoire d'autres communes : cette notion fondamentale ne doit jamais être oubliée quand il s'agit d'impositions locales.

Appliquée en Prusse, en 1893, cette solution fut peu à peu adoptée par la plupart des autres pays.

Ainsi que l'ont fait remarquer de nombreux auteurs, il est normal de créer pour l'Etat des impôts personnels et de donner aux collectivités locales des ressources réelles : cette distinction est tout à fait conforme à la logique. Le rôle de l'Etat n'est pas comparable à celui des départements ou des communes ; les services rendus par l'Etat profitent à tous les individus et il est impossible de déterminer exactement dans quelle mesure chacun y est intéressé. L'impôt d'Etat ne doit pas et ne peut pas être considéré comme le « prix des services rendus » : l'Etat demande à tous ses sujets une partie de leur revenu total, en tenant compte de leur situation personnelle. L'impôt d'Etat pourra être légèrement progressif pour compenser ce qu'il peut y avoir d'injuste dans les impôts indirects. « Aménagé en vue de compléter et de corriger l'ensemble d'un régime fiscal, où les impôts sur la dépense jouent le principal rôle, le système français des impôts sur les revenus est foncièrement impropre à fournir, par la voie de centimes additionnels, des ressources aux budgets locaux »¹. Les départements et

1. Lecarpentier, *op. cit.*, p. 22.

les communes, en effet, n'ont pas d'impôts indirects (les droits d'octroi ne portent que sur quelques produits et, en outre, le nombre des villes qui font appel à ces recettes diminue chaque année. Une loi du 22 février 1918 en fit disparaître 367 ; en 1920, il en restait 1.173 ; en 1930, 968).

En outre, et c'est là le plus important, le rôle des collectivités locales n'est pas comparable à celui de l'Etat.

Les collectivités locales sont des groupements destinés à gérer et à défendre des intérêts limités. « La nation personnifie nos droits, la cité ne personnifie que nos intérêts »² dit, à juste titre, M. Bocquet.

Les dépenses locales profitent surtout aux établissements et aux biens situés à l'intérieur du département ou de la commune : il est donc équitable que ces dépenses soient couvertes par des impositions établies sans considération de revenu total ou de personne, c'est-à-dire par des impôts réels et indiciaires qui perdent une grande partie de leurs inconvénients, quand ils s'appliquent à une petite circonscription. Le grand reproche fait aux impôts indiciaires, c'est d'aboutir à d'inévitables injustices entre les contribuables : ce défaut disparaît si l'impôt est assis dans un cadre étroit. Il est facile, en effet, d'obtenir une justice relative entre les différents contribuables d'un département ou d'une commune.

D'ailleurs, les différences existant entre le mode d'assiette de la patente et le mode d'assiette de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ne sont pas aussi profondes, que certains veulent le faire croire. En théorie, la patente est une taxe indiciaire, alors que l'impôt d'Etat est fondé sur les déclarations faites par le

contribuable et contrôlées par l'administration¹ : celle-ci a le droit de se faire communiquer, par l'intéressé, toutes les pièces comptables de l'entreprise. « Débordés par le travail formidable que leur donnent les nouveaux et même les anciens impôts — puisque ces derniers subsistent pour les contributions départementales et communales — les contrôleurs en nombre insuffisant, de l'avis général, ne peuvent consulter soigneusement la masse des documents dont ils disposent et se basent pratiquement sur les signes extérieurs »³. En fait donc, les signes extérieurs ont un rôle beaucoup plus important que celui qui leur est fixé par les règlements.

Il faut, en outre, signaler que, depuis quelques années, nous assistons à une évolution qui tend à rendre aux signes extérieurs la place qu'ils occupaient avant-guerre, dans le système fiscal français. La création puis le développement si rapide du forfait (surtout dans la cédule des bénéfices industriels et commerciaux) « marquent une certaine tentative de retour aux signes extérieurs de la richesse. On a justement fait remarquer que c'était une transaction entre le système de la déclaration et le système indiciaire mais nous pouvons ajouter que le forfait comporte forcément à la base les signes extérieurs »⁴.

En ce qui concerne les commerçants et industriels, le régime normal est celui du forfait ; il s'applique obligatoirement à tous ceux dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300.000 fr. En fait, dans cette cédule, plus des quatre cinquièmes des contribuables sont taxés de façon forfaitaire. Ce système provoque, à l'heure actuelle, de nombreuses protestations, qui sont dues à la mauvaise

3. Molin, *op. cit.*, p. 18-19.

4. *Idem*, p. 29.

application d'un régime qui, bien organisé, devrait donner de bons résultats. Ces protestations, d'ailleurs, n'émanent que d'une minorité : d'après le Ministre des Finances, sur 1.089.000 contribuables, assujettis au forfait obligatoire, 1.059.035 ont été imposés après accord avec les contrôleurs.

Les principaux intéressés, c'est-à-dire les contribuables, n'ont pas caché qu'ils étaient partisans des impôts indiciaires. Les impôts qui frappent le commerce et l'industrie devant s'incorporer dans les frais généraux, les chefs d'entreprise préfèrent — cela se comprend — connaître d'avance le montant de leurs contributions. Le système indiciaire, en outre, supprime les risques d'indiscrétions, dont se sont parfois rendus coupables des fonctionnaires, chargés de l'assiette ou du contrôle de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Utilisés dans certains cas pour asseoir l'impôt sur le revenu, les signes extérieurs de la richesse servent très souvent au contrôle des déclarations faites par le contribuable. Depuis ces dernières années, de nombreuses lois, votées pour combattre la fraude, ont élargi le champ des investigations des contrôleurs : désormais les contribuables doivent répondre à un questionnaire spécial et déclarer s'ils sont possesseurs de certains biens, qui sont considérés par le législateur comme des signes extérieurs de la richesse : bateau de plaisir, aéronef, écurie de courses par exemple.

En résumé, sous la pression des circonstances, le législateur a dû abandonner le principe qui avait présidé à la réforme de 1914-1917. A l'heure actuelle, le système indiciaire tend à reprendre l'importance qu'il avait avant la guerre.

Certains adversaires de l'impôt réel ont fait remarquer que depuis de nombreuses années l'Etat mettait à la charge des collectivités locales des dépenses d'intérêt général (état civil, recrutement...) et ils en concluaient que les départements et les communes perdaient leur caractère de syndicat d'intérêts locaux : dès lors, ajoutaient-ils, pourquoi ne pas baser le système fiscal local sur les mêmes principes que les impôts d'Etat ?

Ce raisonnement ne nous paraît pas convaincant car cette évolution du rôle des communes, qui était regrettable à bien des points de vue, s'est arrêtée : depuis quelques années l'Etat a repris un certain nombre de charges, qu'il aurait dû toujours assumer.

A cet argument théorique, tiré de la différence des rôles de l'Etat et des collectivités locales, viennent s'ajouter de nombreux inconvénients pratiques qui ont été souvent exposés et que nous allons rappeler brièvement.

Ces inconvénients peuvent se diviser en inconvénients pour l'Etat, inconvénients pour les collectivités locales, inconvénients pour les contribuables eux-mêmes.

I. — *Inconvénients pour l'Etat.*

La création de centimes additionnels aux impôts d'Etat ne pourrait être que gênante, sinon même préjudiciable aux intérêts de l'Etat. L'histoire des finances françaises pendant le xix^e siècle, et le début du xx^e, montre que cette solution présente deux graves difficultés.

1. — Les réformes sont rendues plus difficiles à réaliser : le Gouvernement et le Parlement hésiteront à proposer ou à voter une réforme des impôts d'Etat, qui aura, sur les finances locales, des conséquences souvent fâcheuses.

Les départements et les communes ont besoin d'avoir des ressources stables, tandis que l'Etat a une plus grande liberté d'action. Les vingt dernières années sont là pour montrer qu'il use et même qu'il abuse de cette liberté pour modifier trop souvent l'assiette, le taux ou les abattements à la base de ses impôts. « Alors qu'à l'origine trois taux seulement avaient été prévus pour les différentes cédules, il n'en existe aujourd'hui pas moins de six. Ces taux nombreux rappellent des modifications constantes : on dégrève une cédule, on différencie des revenus, on en surtaxe d'autres, on complique la législation pour le plus grand dommage de l'administration, ce qui est déjà fâcheux, et du contribuable, ce qui est déplorable. Il convient même d'aller plus loin. Sans hésiter on peut affirmer que l'une des causes les plus certaines des erreurs fiscales des années écoulées réside dans la multiplicité des régimes spéciaux et la multiplicité des taux »⁵.

Avant-guerre, les modifications importantes étaient rares et, lorsqu'elles étaient votées, on décidait parfois qu'elles s'appliqueraient aux impôts d'Etat mais non aux ressources des collectivités locales : ce fut l'origine des principaux fictifs en 1890 et en 1914. Ces deux exemples montrent combien il est difficile pour l'Etat de modifier ses impôts, quand ils servent de support à des centimes locaux.

Certains auteurs ont soutenu que, si cet argument avait été valable, jadis, il ne l'était plus maintenant. « Une réforme profonde (des quatre vieilles contributions) était nécessaire et, sans aucun doute, les centimes l'ont retardée. Mais aujourd'hui la situation n'est plus la

5. *Doc. Parl. Ch.*, Ses. ord. 1934, n° 3451, p. 783, col. 2.

même. L'impôt sur le revenu paraît définitif dans ses grandes lignes... Douze années d'application ont permis de perfectionner notre nouvelle législation fiscale au point qu'elle ne semble plus susceptible que de retouches de détail. Dans ces conditions, *à priori*, ni les finances locales, ni celles de l'Etat ne courraient le moindre risque si les impôts sur le revenu servaient de base à une partie des impositions locales »⁶. Quelques années plus tôt, en 1926, M. Boissonnet était aussi affirmatif : « La période des tâtonnements est terminée... Le système de 1917 commence à passer dans nos mœurs et l'heure n'est pas éloignée où le contribuable l'acceptera sans murmurer. D'ailleurs nous ne croyons pas qu'on puisse apporter de sérieuses critiques à un système qui répartit les charges publiques suivant les principes de solidarité et d'égalité fiscale »⁷. Il en concluait que rien n'empêchait la liaison des impôts d'Etat et des ressources locales.

La réforme fiscale accomplie en 1934 a montré que ces affirmations étaient, pour le moins, prématurées : il est indéniable que cette réforme aurait été beaucoup plus délicate à accomplir s'il avait fallu, à la fois, s'occuper des ressources de l'Etat et des ressources locales.

2. — La liaison des impôts locaux et des impôts d'Etat diminue le rendement et l'élasticité de ces derniers.

Cette superposition de deux impôts sur la même matière imposable oblige l'Etat à user de tarifs modérés et ne lui permet pas d'obtenir, le cas échéant, un supplément de ressources par l'élévation du tarif : or l'élasticité est une des qualités requises pour un impôt d'Etat. Quand les

6. Assemat, *op. cit.*, p. 96-97.

7. *Op. cit.*, p. 140-141.

impôts locaux sont liés aux impôts d'Etat, l'intervention du législateur est souvent nécessaire pour éviter que cette superposition ne fasse disparaître la matière imposable : c'est ainsi qu'une loi du 25 juillet 1920 a décidé qu'en aucun cas, le total des impôts sur les propriétés foncières ne devait dépasser les $\frac{3}{10}$ du revenu net, servant de base à la contribution foncière. L'Etat n'ayant pas diminué le tarif de ses impôts, cette loi fut désastreuse pour les collectivités locales : son application fut suspendue par une loi du 16 juillet 1921. Une loi du 31 décembre 1921 l'abrogea purement et simplement.

II. — *Inconvénients pour les collectivités locales.*

Désavantageuse pour l'Etat, la liaison des impôts locaux et des impôts d'Etat n'est pas souhaitable pour les départements et les communes, à de nombreux points de vue : les impôts d'Etat actuels ont une assiette trop restreinte — leur rendement est trop variable — enfin la localisation du produit de l'impôt est souvent difficile.

1. — Il ne peut être question d'appliquer les centimes additionnels locaux aux principaux actuels des impôts d'Etat. Par suite du jeu des abattements, des déductions, les impôts sur le revenu ont une assiette très restreinte surtout si on les compare aux anciennes contributions directes : en 1913, il y avait 16 millions de cotes mobilières ; actuellement l'impôt général sur le revenu n'est payé que par 2 millions de contribuables. En ce qui concerne les patentés, la chute est moins brutale mais elle est quand même importante : 2.400.000 patentés en 1913, contre 1.300.000 assujettis à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et 75.000 à l'impôt sur les

bénéfices des professions non commerciales, des charges et des offices.

Si on remplaçait les patentes par des centimes additionnels aux impôts d'Etat correspondants, on assisterait à un transfert de charge, au bénéfice des petits contribuables, et, c'est là le plus grave, on priverait d'une partie de leurs ressources actuelles les communes rurales : car les commerçants établis dans ces localités font, pour la plupart, des bénéfices inférieurs à 10.000 fr. et le taux de leurs impôts est réduit des trois quarts ou de la moitié. En 1929, une loi exempta tous les contribuables dont les bénéfices n'atteignaient pas 5.000 fr ; cette mesure, qui réduisait de 50 % le nombre total des assujettis, fut abrogée en 1933.

Pour parer à l'inconvénient que nous venons de signaler, deux remèdes ont été préconisés : les centimes additionnels s'appliqueraient aux impôts d'Etat mais il ne serait pas tenu compte des abattements pour le calcul des impôts locaux, d'autres ont proposé que les autorités locales (Conseils généraux ou municipaux) soient laissés libres d'appliquer, en tout ou en partie, les faveurs prévues pour l'impôt d'Etat. Ces deux solutions sont peu satisfaisantes ; elles ont un défaut commun : elles font réapparaître par une voie détournée le système des principaux fictifs qui est, nous l'avons vu, le principal défaut de notre régime actuel.

La seconde solution a, de plus, un autre inconvénient : elles donneraient aux Conseil municipaux un pouvoir excessif qui pourrait devenir dangereux pour les contribuables et pour la localité elle-même « car la tendance serait presque irrésistible dans les petites agglomérations de faire supporter par une minorité politiquement

désarmée la charge des dépenses utiles à tous et de celles qui seraient avantageuses à ceux-là seuls qui n'y contribueraient pas, telles les dépenses d'assistance et de bienfaisance »⁸.

2. — Au point de vue du rendement, les impôts sur le revenu ne conviennent pas aux collectivités locales : le produit de ces impôts subit de grandes fluctuations qui sont aisément supportées par l'Etat, car celui-ci dispose de moyens particuliers pour parer au déficit, dû à une surestimation des recettes. Un organisme spécial, le Trésor, muni de ressources propres, est chargé de remédier au déficit temporaire. Quant aux déficits permanents, ils sont comblés par des émissions d'emprunts.

Les collectivités locales sont dans une situation bien différente : elles ne possèdent pas l'équivalent du Trésor et, surtout pour les petites communes, le recours à l'emprunt est très difficile sinon impossible. Dès lors, il importe que les ressources locales soient d'une grande stabilité et que les différents événements de la vie économique n'influent pas sur leur rendement. Les impôts d'Etat, au contraire, répondent à une toute autre préoccupation qui est de suivre, le plus exactement possible, toutes les variations de la matière imposable : « Le rendement des taxes perçues au profit de l'Etat va subir des fluctuations considérables, notamment le rendement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, qui variera avec ces bénéfices eux-mêmes : dans ces conditions, lier les impôts locaux qui ont besoin d'une absolue fixité de rendement aux impôts d'Etat sujets à d'importantes variations de produit ne nous paraît pas

8. Lecarpentier, *op. cit.*, p. 22-23.

d'une bonne politique financière »⁹. Ces paroles, prononcées en 1916, sont toujours aussi vraies.

3. — A ces deux inconvénients vient s'en ajouter un troisième : la difficulté de localiser les recettes obtenues par les centimes additionnels aux impôts d'Etat. Prenons, par exemple, une société, ayant des succursales dans différentes communes : elle paye l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, dans la ville où se trouve son siège social, mais cet impôt porte sur l'ensemble des bénéfices réalisés dans toute la France. Le jour où on aura créé des centimes additionnels aux impôts d'Etat, il faudra opérer une localisation des recettes et des frais généraux qui sera extrêmement compliquée sinon impossible : on est donc obligé de procéder à une répartition forfaitaire du principal de l'impôt. Ceux qui préconisent la liaison des impôts locaux et des impôts d'Etat prévoient, le plus souvent, une répartition basée sur la valeur locative des immeubles occupés. Ce système, malgré sa complication, ne semble guère satisfaisant : il lèse, tout particulièrement, les petites communes, où les loyers sont de beaucoup inférieurs à ceux des villes. D'autres proposent la création d'un nouveau fonds commun : mais ce système présente de graves défauts, qui ont été souvent dénoncés.

III. — *Inconvénients pour les contribuables.*

La réforme ne semble pas souhaitable, pour les contribuables, au double point de vue de la justice et de la commodité

1. — Quels que soient les efforts du législateur et de d'administration, tous les impôts donnent lieu à des

9. *Déb. Parl. Sén.*, séance 30-11-1916, M. Perchot, p. 1006, col. 2.

injustices et à des fraudes. L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux est un des plus difficiles à asséoir correctement : la preuve en est dans la création de forfaits obligatoires pour la plupart des contribuables.

Le jour où la patente sera supprimée et remplacée par des centimes additionnels, les inégalités, les injustices seront aggravées par le nombre des centimes. Certes, la patente actuelle est, elle aussi, un impôt impropportionnel : il faut l'amender, non la supprimer ; d'ailleurs, il est plus facile d'obtenir une justice relative avec plusieurs impôts qu'avec un seul.

2. — La liaison des impôts locaux et des impôts d'Etat ne permet pas toujours au contribuable, peu averti, de distinguer la part relative de l'Etat, du département et de la commune. Cette constatation d'ordre psychologique serait aggravée par un fait, qui a été mis en lumière, dans l'exposé des motifs du projet de réforme de 1931. « Les calculs (de l'administration) ne pourraient pas porter pour l'impôt d'Etat et pour l'impôt local sur les revenus de la même année.

Cette nouvelle dualité dans l'assiette résulterait des conditions mêmes dans lesquelles sont préparés et votés les budgets locaux. Le budget communal et le budget départemental, d'une année déterminée, sont préparés et votés l'année précédente : le premier à la session de mai, le deuxième à la session d'août. A ce moment, seuls seraient connus les revenus servant au calcul de l'impôt d'Etat pour l'année en cours. Ainsi, pour l'année 1932, par exemple, les revenus et bénéfices servant de base à l'impôt d'Etat sont ceux réalisés en 1931. Pour l'impôt local, il faudrait se fonder sur les revenus de l'année 1930. L'argument de simplicité — le plus fort qui puisse être

invoqué lorsqu'on entend adopter pour la fiscalité locale, les mêmes procédés que pour la fiscalité d'Etat — disparaît ainsi de lui-même »¹⁰. Cette dualité, dans l'assiette, aurait pour autre résultat d'interdire aux assujettis tout contrôle sérieux de leurs impositions.

La création de centimes additionnels aux impôts sur le revenu aurait une autre conséquence, très fâcheuse pour les contribuables. Les impositions d'Etat sont secrètes, actuellement ; hormis les fonctionnaires, astreints au secret professionnel et chargés d'asseoir l'impôt, nul ne connaît le montant des contributions payées par tel ou tel assujetti. Du jour où ces contributions serviront de support aux ressources locales, il sera difficile, impossible même de conserver ce secret. Les Conseils généraux et municipaux demanderont, avec raison, de connaître les principaux, afin de mesurer les conséquences financières et sociales de leurs votes. Cette divulgation, on le voit aisément, pourrait présenter de réels dangers, qu'il importe d'éviter.

Dès lors, on se trouve placé devant ce dilemne : ou sacrifier les intérêts des contribuables, en rendant public le chiffre de leurs impositions, ou porter atteinte aux droits des autorités locales, en leur laissant ignorer ce chiffre.

Contrairement à ce qui a été souvent soutenu, l'expérience algérienne vient à l'appui de notre thèse : en Algérie les ressources des collectivités locales sont fournies par des centimes additionnels aux impôts sur le revenu. Il est donc possible de voir les résultats d'un tel système.

On constate tout d'abord que les centimes ne portent pas sur les principaux mis en recouvrement par le budget du Gouvernement central : l'impôt général sur le revenu

10. p. 74, col. 1.

ne supporte pas de centimes ; de plus des règles compliquées ont été prévues pour que les revenus du travail, les revenus du capital et les revenus mixtes soient frappés de façon différente. « De tels calculs sont presque aussi artificiels que ceux qu'entraîne, en France, le système des principaux fictifs et de répartition préalable »¹¹.

En ce qui concerne la cédule des bénéfices industriels et commerciaux il a fallu prévoir (dans le cas des sociétés à succursales) une répartition d'après un barème qui tient compte des valeurs locatives et du nombre de centimes mis en recouvrement dans chaque collectivité. « Cette répartition, qui est déjà compliquée en Algérie, où elle n'intéresse que 3 départements et 373 communes, conduirait à des travaux inextricables, si elle devait s'appliquer aux 90 départements et aux 38.000 communes métropolitaines »¹².

Enfin, le taux des impôts algériens est peu élevé (3 à 6 %) ; les collectivités locales peuvent créer des centimes, sans craindre de faire disparaître la matière imposable. En France, il n'en est malheureusement pas de même : les taux des impôts sur le revenu sont tels que toute augmentation — qu'elle provienne de l'Etat, des départements ou des communes — amènerait des protestations et une augmentation de la fraude. « Cette constatation a tant de force qu'en Algérie, pour éviter, notamment dans les villes, des taux globaux excessifs, de nature à compromettre le régime même des impôts sur les revenus, le gouvernement général a été contraint de maintenir depuis douze ans les taux, en principal, des diverses cédules aux chiffres fixés par la décision organique »¹³.

11. *Idem*, p. 74, col. 2.

12. *Idem*, p. 74, col. 2.

13. *Idem*, p. 74, col. 2.

CHAPITRE IV

LES DIFFÉRENTS PROJETS DE RÉFORME

Dès avant la guerre, de nombreux projets de loi avaient été déposés, pour modifier notre système d'impôts locaux : aucun n'aboutit, car, à cette époque, le problème des finances locales n'était que secondaire. La question principale était la suppression des quatre vieilles contributions comme ressources d'Etat et leur remplacement par des impôts sur le revenu.

Nous mentionnerons seulement deux projets, déposés par M. Caillaux, Ministre des Finances, l'un en 1900, l'autre en 1909.

Le premier projet réglait, à la fois, la question des impôts d'Etat et celle des ressources locales, en s'inspirant de la conception, exposée quelques années auparavant, par M. de Miquel, Ministre des Finances de la Prusse : l'impôt réel est attribué aux collectivités locales, l'impôt personnel est réservé à l'Etat.

La contribution personnelle-mobilière et celle des portes et fenêtres disparaissaient comme impôts d'Etat : elles étaient remplacées par un impôt général sur le revenu. L'Etat abandonnait, en outre, aux départements et aux communes le principal de la contribution fon-

cière des propriétés non bâties, 40 % du principal de la contribution foncière des propriétés bâties et 35 % du principal des patentes (20 % pour les communes et 15 % pour les départements).

L'attribution de ces nouvelles ressources aux collectivités locales permettait la suppression totale des centimes additionnels. Ce projet n'eut aucune suite : le système qu'il préconisait était peu satisfaisant. L'Etat conservait une partie des anciennes contributions auxquelles se serait ajouté un impôt personnel sur le revenu global.

Le second projet prévoyait, lui aussi, la suppression des centimes additionnels, mais il les remplaçait par de nouvelles impositions qui devaient se joindre aux impôts d'Etat sur le revenu : la question des impôts locaux personnels était, pour la première fois, portée devant le Parlement.

Ce projet était le résultat des travaux d'une « Commission de la réforme des impositions départementales et communales » qui avait été créée le 27 août 1908. Après avoir constaté que les principes appliqués aux futurs impôts d'Etat (progressivité — personnalité — larges abattements à la base) ne pouvaient convenir aux impôts locaux, elle adoptait une solution moyenne : les bases de l'impôt d'Etat seraient utilisées pour les impôts locaux avec, le cas échéant, certaines modifications.

Les revenus acquis dans la commune étaient divisés en sept catégories : la quatrième comprenait les charges et offices et les revenus du commerce et de l'industrie. Cette catégorie comprenait donc tous les assujettis à la patente, sauf les professions libérales qui étaient classées

dans la septième catégorie. Après de longues hésitations, une sous-commission décida d'appliquer aux contribuables de la quatrième catégorie les abattements de l'impôt d'Etat. En ce qui concerne les entreprises possédant des locaux dans plusieurs communes, il fut décidé, à l'unanimité, que la répartition des bénéfices se ferait au prorata des valeurs locatives des immeubles, servant à l'exercice du commerce ou de l'industrie. Pour les professions libérales, la sous-commission proposait un régime différent : les abattements, prévus pour l'impôt d'Etat, ne s'appliqueraient qu'en partie.

La Commission puis le Gouvernement modifièrent ces dispositions et, le 3 mars 1909, M. Caillaux déposait un projet de loi.

Un changement important était apporté au système des abattements. Au lieu de prévoir un régime spécial pour chaque catégorie de revenus, il était décidé que les Conseils municipaux pourraient diminuer des $\frac{3}{4}$ au maximum, les exemptions, totales ou partielles, prévues pour l'impôt d'Etat. Les Conseils généraux, au contraire, ne pouvaient modifier les abattements qui devaient s'appliquer dans leur intégralité, pour les centimes départementaux.

Les art. 12 et suivants du projet établissaient un régime distinct pour les impositions départementales et les impositions communales. « Les principaux devant servir de base au calcul du produit total des impositions départementales devaient être déterminés au moyen des éléments d'imposition constatés en vue de l'établissement des rôles de l'année précédente ; au contraire, pour le calcul du produit des impositions communales, il devait être fait usage non plus des éléments cons-

tatés pour l'année précédente, mais de ceux devant servir à l'établissement des rôles de l'année même de l'imposition »¹.

Ce projet fut renvoyé à la Commission de législation fiscale et le 17 mars 1910, M. Malvy déposait son rapport dans lequel il proposait de nombreuses modifications qui augmentaient encore la complexité du projet, surtout en ce qui concerne les dégrèvements et les abattements.

La fin de la législature arriva avant que fut discuté ce rapport. Après les élections, la Commission reprit ses travaux et élaborait un nouveau projet, qui ne vint jamais en discussion ; mais « il est permis de penser que si le texte du projet de la loi du Gouvernement et les textes élaborés par la Commission de la législation fiscale avaient été soumis aux délibérations de la Chambre, ils n'auraient pas été adoptés en raison de leur très grande complication »².

La guerre survint au moment où le Parlement avait commencé la réforme des impôts d'Etat : loi du 29 mars 1914, sur la contribution foncière des propriétés bâties et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, françaises et étrangères ; loi du 15 juillet 1914, créant l'impôt global sur le revenu. En 1917, cette réforme s'achève et, pour des motifs étudiés plus haut, le Parlement décide le maintien provisoire des centimes additionnels à des principaux fictifs.

Dès la fin de la guerre, la question des finances locales, en général, et celle des patentes, en particulier, reprirent leur importance et les projets de réforme se multiplièrent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement.

1. Boissonnet, *op. cit.*, p. 110.

2. Félix, *op. cit.*, t. IV, p. 34.

SECTION I

PROJET DE M. BOCQUET.

Dans son livre « La réforme des impositions locales », M. Bocquet propose un système d'impositions indépendantes des impôts d'Etat. Après avoir fait remarquer que le système des principaux fictifs doit disparaître, il ajoute, très justement : « L'abandon des principaux fictifs n'implique point impérativement celui des principes séculaires sur lesquels reposent nos vieilles contributions et il nécessite simplement la fixation de bases nouvelles à nos impositions locales dont le sort ne saurait rester fictivement lié à des impôts d'Etat disparus »³.

M. Bocquet préconise la suppression pure et simple de l'impôt des portes et fenêtres (réalisé en 1925) ; le maintien des contributions foncières, mais calculées sur des principaux réels ; le remplacement de la contribution mobilière par une taxe sur les loyers (semblable à la taxe municipale d'habitation, perçue dans certaines villes) enfin une réforme profonde de la patente.

Cet impôt devait être « aménagé en vue de mieux proportionner la quotité de l'impôt à la somme des avantages retirés par le contribuable de son installation locale, telle qu'elle résulte extérieurement de l'importance de celle-ci »⁴. Pour arriver à ce résultat, on utiliserait trois indices : la valeur locative des locaux professionnels, le chiffre d'affaires et la valeur en capital du fonds profes-

3. *Op. cit.*, p. 4.

4. *Idem*, p. 18.

sionnel. Ces deux derniers indices seraient les plus importants, pour le calcul de l'imposition.

La valeur locative des locaux professionnels est, dans certaines villes, assujettie à une taxe municipale spéciale : celle-ci disparaîtrait afin de ne pas faire double emploi. Pour les professions industrielles et commerciales, la valeur locative serait, comme aujourd'hui, celle des locaux, munis de tous les moyens de production. Cet indice n'entrerait, dans le calcul de l'impôt, que pour une fraction déterminée par la loi : cette fraction varierait suivant la nature de la profession et aussi suivant le chiffre de la population.

Le deuxième élément d'imposition serait le chiffre d'affaires réalisé par l'assujetti. Depuis la création d'un impôt spécial sur le chiffre d'affaires, celui-ci est connu pour la quasi-unanimité des commerçants et des industriels. Pour les autres, on aurait recours à la déclaration des intéressés, sous peine de taxation d'office.

Le chiffre d'affaire interviendrait, dans la taxation « pour une fraction variable selon la profession mais non selon la population et variable aussi selon le nombre des employés et des chevaux et voitures de commerce, en vue de tenir compte des charges ainsi que de l'action personnelle de l'exploitant, éléments qui modifient essentiellement la signification du chiffre d'affaires, au point de vue des bénéfices effectifs »⁵.

Enfin, troisième indice : la valeur en capital des fonds professionnels ; cette valeur serait connue, grâce à la création d'une taxe, obligatoire pour les communes, sur cet élément. Cette taxe serait assise, au moyen d'une déclaration de l'intéressé. Cet élément n'entrerait pas

5. *Idem*, p. 26.

en ligne de compte pour les professions, où la cession est impossible : professions libérales, où les qualités personnelles du titulaire sont beaucoup plus importantes que la valeur des capitaux engagés. Cet indice n'interviendrait que « pour une fraction variable selon les professions mais non selon la population, fraction préfixe ou choisie par le contrôleur, assisté des agents municipaux entre un maximum et un minimum »⁶.

Une partie importante et délicate du système serait la rédaction, par le législateur, du tableau des professions imposables et l'indication des coefficients appliqués à chaque indice. M. Bocquet fait remarquer avec raison que « le fonctionnement parallèle de l'impôt cédulaire d'Etat et de l'impôt professionnel local constituerait pour chacun d'eux le meilleur des contrôles et l'expérience ne tarderait pas à imposer les correctifs indispensables »⁷.

Cet impôt professionnel — c'est là un des points les plus curieux du projet — serait un impôt de répartition.

Le montant fixé par le Conseil général ou le Conseil municipal est réparti « par l'application à chaque base individuelle, d'un centime le franc départemental, d'un centime le franc communal de façon que le contribuable puisse se rendre compte de ce qui lui est demandé respectivement par le département et la commune. Ce système, outre qu'il est d'une compréhension plus facile pour les non techniciens, qu'il est d'une application matérielle plus aisée, qu'il permet l'établissement d'un budget plus précis, présente encore l'avantage de mettre fin à cette pratique courante — pour condamnée qu'elle soit par le Conseil d'Etat — de l'imposition des centimes

6. *Idem*, p. 27.

7. *Idem*, p. 27.

dont le produit se trouve supérieur aux besoins en vue desquels ils ont été créés »⁸.

SECTION II

PROJET DE M. GIRAULT⁹.

M. Girault condamne, lui aussi, le régime actuel. « Tel qu'il fonctionne maintenant, le système (des centimes additionnels) n'est plus soutenable... Le principal fictif, tout le monde le reconnaît, est une complication absurde qui n'a aucune raison d'être »¹⁰. La réforme est basée sur cette idée qu'il faut simplifier le travail de l'administration et que « les seuls impôts qui conviennent aux localités sont les impôts directs réels »¹¹. L'impôt local, par excellence, est donc l'impôt foncier que l'Etat abandonnerait aux départements et aux communes. A l'époque où M. Girault écrivait, cet impôt rapportait environ 400 millions : si cette somme ne suffisait pas à équilibrer l'ensemble des budgets locaux, l'auteur prévoyait l'abandon successif par l'Etat de tous les impôts cédulaires et la création d'un certain nombre de taxes locales, entre autres une taxe sur les loyers.

Dans un article, publié l'année précédente, M. Girault ne semblait pas absolument opposé à la création de centimes additionnels aux impôts cédulaires : après avoir rappelé l'exemple de l'Algérie, il concluait qu'il pourrait être « logique de faire, en France, quelque chose

8. *Idem*, p. 28.

9. *Revue Politique et Parlementaire*, juillet 1922, p. 85.

10. *Revue Politique et Parlementaire*, p. 93.

11. *Revue Politique et Parlementaire*, p. 93.

d'analogie »¹². Il ne donnait aucune précision sur la façon dont il concevait la liaison des impôts d'Etat et des ressources locales. Il semble d'ailleurs que l'importance relative de ces centimes additionnels aurait été assez faible, car M. Girault les considérait comme une ressource d'appoint, destinée à compléter les sommes fournies par l'impôt foncier.

SECTION III

PROJET DE M. BRASSAUD¹³.

M. Brassaud « n'hésiterait pas à admettre le système de M. Girault, si la situation financière de l'Etat était aussi bonne qu'en 1913 mais actuellement pour que la réforme puisse aboutir, elle doit être présentée de telle sorte qu'elle ne gêne en rien les finances de l'Etat, tout en accordant des ressources nouvelles aux collectivités »¹⁴. « D'autre part, le système proposé présente des inconvénients assez graves car il aurait comme conséquence que certains contribuables ne participeraient pas du tout à l'impôt d'Etat. Il en serait ainsi des propriétaires fonciers. (L'auteur envisage le cas où l'Etat abandonnerait seulement la contribution foncière). Par ailleurs il ne serait pas impossible de se trouver parfois dans l'hypothèse suivante : Telle commune ayant des propriétés, des forêts par exemple, trouvera dans les revenus de son domaine des ressources suffisantes pour faire face à

12. *L'économiste français*, 2 avril 1921, p. 422, col. 1.

13. *La réforme des finances locales*, 1924.

14. *Op. cit.*, p. 168-169.

ses dépenses... En conséquence, dans ces localités, les propriétaires fonciers et les fermiers qui déjà ne paieraient rien à l'Etat ne contribueraient pas davantage aux charges de la commune »¹⁵. L'auteur préconise la création de centimes additionnels aux principaux réels des impôts cédulaires, mais ces principaux réels deviennent, en fait, des principaux fictifs, car M. Brassaud admet que l'impôt local est le prix d'un service rendu. Dès lors, il faut atteindre tous les habitants : les abattements prévus pour l'impôt d'Etat ne doivent donc pas s'appliquer pour le calcul des impositions locales.

Ce système, l'auteur le reconnaît, présente des difficultés réelles pour les professions commerciales et industrielles, c'est-à-dire pour les assujettis à la patente. Ces difficultés pourront, à son avis, être vaincues, grâce à la collaboration du contrôleur des contributions directes et des anciens répartiteurs, qui pourront donner des indications « basées, la plupart du temps sur la marche générale des affaires des contribuables et déduites des signes extérieurs »¹⁶. C'est un retour, par une voie détournée, au système indiciaire.

En ce qui concerne les professions libérales, M. Brassaud reconnaît les défauts de l'impôt d'Etat mais il espère qu'il sera possible d'améliorer l'assiette et le contrôle de cette cédule. « Dans les petites communes, il ne serait pas impossible de recueillir, à l'égard des médecins notamment, des renseignements précieux, tirés du nombre des visites faites par cette catégorie d'imposables, pendant une période déterminée. En tout cas, il sera possible, à la longue, de dégager des moyennes et, enfin,

15. *Idem*, p. 169-170.

16. *Idem*, p. 179.

pour tous les impôts personnels, la déclaration étant devenue obligatoire par suite de la suppression des abattements, l'Etat gagnera, de son côté, à cette réforme parce qu'il est indiscutable qu'un certain nombre de contribuables, ne faisant actuellement aucune déclaration, sont imposables à l'impôt d'Etat »¹⁷.

En somme, cette réforme se traduirait par un surcroît de travail pour l'administration et par un contrôle plus vexatoire pour les contribuables.

SECTION IV

PROJET DE M. SARI.

Le 30 mars 1925, M. Sari déposait, sur le bureau du Sénat, une proposition de loi tendant à la réforme des finances des départements et des communes¹⁸.

M. Sari condamnait le système des principaux fictifs qui « a eu pour conséquence d'entraîner, sinon une surcharge, du moins une augmentation du nombre des centimes, hors de proportion avec ce qu'elle aurait dû être, si le principal sur lequel ils sont calculés avait été l'image exacte des éléments imposables : or si le nombre des centimes ne signifie rien à lui seul, pour donner une idée de la charge des impôts qu'il représente, ce n'en est pas moins un élément moral qu'on aurait tort de considérer comme négligeable »¹⁹.

M. Sari se ralliait au système des centimes additionnels

17. *Idem*, p. 179-180.

18. *Doc. Parl. Sén., Annexe* n° 203, p. 834.

19. *Loc. cit.*, p. 837-838.

aux impôts sur le revenu : ce régime lui paraît « aussi maniable et aussi simple que possible.

D'un autre côté la puissance publique investie des pouvoirs de tutelle doit veiller constamment sur le patrimoine de ces pupilles ; or, à ce point de vue, il faut bien reconnaître que les centimes se prêtent à un contrôle facile »²⁰.

« Les impositions locales actuelles pèsent, au-delà de toute mesure, sur certaines matières imposables, déjà taxées par l'impôt cédulaire (propriété foncière et revenus du commerce et de l'industrie) »²¹ ; il importe de diminuer ces charges au détriment d'autres revenus, jusqu'alors non taxés par les collectivités locales, c'est-à-dire les valeurs mobilières, les traitements et les salaires.

Les centimes additionnels s'appliqueraient à la totalité des revenus imposés par l'Etat, sans tenir compte des dégrèvements accordés à certains contribuables (charges de famille, abattements...).

Les centimes additionnels à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux sont soumis à un régime spécial, en ce qui concerne les abattements : les centimes départementaux sont calculés d'après le principal réel. Ce régime aurait été peu satisfaisant pour les centimes communaux ; ainsi que le fait remarquer M. Sari, l'application intégrale des abattements prévus pour l'impôt d'Etat, aurait eu pour résultat, dans les petites communes, de faire échapper à l'impôt local un grand nombre de commerçants : le poids des charges communales se concentrerait sur les propriétaires fonciers. Or M. Sari admet que « s'il s'agit d'impôt départemental ou com-

20. *Idem*, p. 835, col. 3.

21. *Idem*, p. 843, col. 3.

munal, il est indispensable que chacun subvienne aux dépenses de la collectivité, en proportion des avantages qu'il retire de l'organisation des services locaux »²².

Pour éviter cet inconvénient, le Conseil municipal recevait le droit d'étendre l'assiette de l'impôt en diminuant des deux tiers au maximum les fractions de revenus exonérés en partie. « Le Conseil municipal pourra abaisser de 1.500 fr. jusqu'à 500 fr. la limite au-dessous de laquelle les bénéfices industriels et commerciaux ne sont comptés que pour un quart. Il pourra également abaisser de 5.000 fr. à 1.666 fr. la limite au-dessous de laquelle les bénéfices précités ne sont comptés que pour moitié »²³. L'action du Conseil municipal serait limitée par l'obligation d'accorder à chaque catégorie de contribuables des abattements équivalents. « D'ailleurs les délibérations de l'assemblée municipale seront prises après avis du contrôleur des contributions directes, puis les abattements seront ensuite arrêtés chaque année par le Conseil général dans sa première session, sur les propositions du directeur départemental des contributions directes. Si le Conseil général n'accepte pas les propositions de ce chef de service, il en sera référé au Ministre des Finances qui statuera définitivement »²⁴.

La proposition prévoit que la répartition du principal, pour les contribuables possédant des installations dans plusieurs communes, se fera au prorata des revenus des propriétés bâties, affectées à l'exercice du commerce ou de l'industrie.

22. *Idem*, p. 843, col. 3.

23. *Idem*, p. 844, col. 1 et 2.

24. *Idem*, p. 844, col. 2.

SECTION V

PROJET DE M. BOISSONNET²⁵.

M. Boissonnet préconise, lui aussi, la création de centimes additionnels aux impôts sur le revenu mais rejette le projet Caillaux de 1909 ; il le juge d'un mécanisme trop compliqué.

La liaison des impôts d'Etat et des impôts locaux lui semble souhaitable à tous les points de vue, car son projet est conçu de façon à assurer aux centimes locaux un rendement stable. « Il ne peut être question d'arriver à une stabilisation complète car les revenus étant chose très variable, le produit de l'impôt ayant pour base ces mêmes revenus ne peut être que chose variable. Cependant il semble que des variations, ayant l'amplitude de celles qui se sont produites, depuis que notre système d'impôts cédulaires est en vigueur pourraient être évitées »²⁶.

Pour obtenir cette stabilité relative, qui permettrait à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux de remplacer les patentes, sans trop d'inconvénients, les centimes additionnels seraient calculés non sur les principaux réels mais sur les principaux fictifs. M. Boissonnet fait remarquer, fort justement, que les budgets locaux sont votés à une date où on ignore le montant des principaux : on serait donc obligé de prendre pour base les principaux de l'année en cours. En outre, les principaux réels sont soumis à d'importantes variations. Pour en diminuer l'influence sur les centimes additionnels,

25. *Réforme des finances locales*, 1926.

26. *Op. cit.*, p. 138.

M. Boissonnet propose de calculer ceux-ci, sur « une moyenne des principaux réels d'un certain nombre d'années antérieures. Plus la période serait longue, moins les fluctuations constatées dans le résultat obtenu seraient importantes... Nous obtiendrons ainsi des principaux fictifs, fonction des principaux réels, dont la stabilité irait continuellement s'améliorant »²⁷. Le calcul de ces principaux fictifs ne serait pas, d'après l'auteur, plus compliqué que celui du principal de la patente actuelle.

Calculés d'après les principaux fictifs, les centimes additionnels seraient appliqués à des principaux réels : le rendement sera donc tantôt supérieur, tantôt inférieur aux évaluations. Une Caisse de Compensation départementale jouerait vis-à-vis des collectivités locales, le rôle de la Trésorerie de l'Etat. Elle encaisserait les excédents et les restituerait dans les périodes de déficit : ces Caisses de Compensation pourraient être liées à la Caisse de Crédit actuelle ; cette organisation rendrait les collectivités locales plus indépendantes de l'Etat.

Ce système, en théorie, semble parfait, mais il est à craindre que sa mise en application ne donne pas entière satisfaction. Lorsque les recettes seront supérieures aux prévisions, les autorités locales (et tout particulièrement les Conseils municipaux) voteront des dépenses somptuaires qui réduiront les excédents ; et dans les années de crise, les Caisses de Compensation n'auront pas les ressources suffisantes, pour faire face aux déficits des différents budgets locaux.

27. *Idem*, p. 146-147.

SECTION VI

PROJETS DE MM. ALLIX ET LECERCLÉ²⁸.

Pour des raisons théoriques et pratiques, MM. Allix et Lecerclé rejettent la création de centimes additionnels aux impôts sur le revenu et posent ces deux principes : « Un bon système d'impositions locales doit être simple et reposer sur des éléments faciles à saisir : biens, exploitations, dépenses apparentes. Il doit prêter le moins possible à l'arbitraire des assemblées locales : les abattements et modérations à la base doivent être l'exception et leur octroi doit être strictement réglementé »²⁹. M. Allix ajoutait : « Ce qui est mauvais dans notre système d'impôts locaux, ce ne sont pas les impôts eux-mêmes qui, comme impôts locaux, sont excellents c'est la manière insolite dont ils sont établis comme centimes additionnels. Supprimons le procédé des centimes mais gardons les anciens impôts en les rendant autonomes »³⁰.

MM. Allix et Lecerclé préconisent la création de quatre taxes réelles : taxe foncière, taxe d'habitation, taxe sur les entreprises agricoles, enfin une taxe sur les entreprises commerciales, industrielles, minières et sur les charges et offices : cette taxe remplacerait la patente.

Cet impôt, c'est là le point le plus particulier, n'est pas assis au moyen de signes extérieurs (Valeur locative, chiffre d'affaires, moyens de production) il atteint, en effet, le bénéfice déclaré pour l'impôt d'Etat, sans tenir

28. « L'impôt sur le revenu », *Traité théorique et pratique*, t. II.

29. *Op. cit.*, p. 289.

30. *Journal « Sans Fil »*, n° du 28-12-1928.

compte des abattements partiels. L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt sur les charges et offices ne comportent pas d'exonération totale : il est donc possible d'appliquer cette taxe, sans aucune mesure de contrainte nouvelle ; tous les contribuables sont connus.

Il faut noter que cette taxe n'atteindrait pas les professions libérales, qui payeraient seulement la taxe d'habitation : leur situation serait donc fort améliorée.

SECTION VII

PROJET DE M. ASSÉMAT ³¹.

M. Assémat se prononce très nettement pour un système d'impôts locaux greffés sur les impôts d'Etat sur le revenu : mais les modalités de ce projet le différencient du projet de M. Sari. Il refuse aux assemblées locales le droit de modifier les abattements prévus pour l'impôt d'Etat ; c'est le législateur qui déterminerait les dégrèvements qui s'appliqueraient aux impôts locaux.

L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux lui paraît pouvoir être utilisé sans modification pour les centimes communaux et départementaux, car les exonérations partielles n'y ont que fort peu d'importance. Par contre l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales verrait ses abattements sensiblement diminués pour les impositions communales. « Les centimes locaux s'appliqueraient à un principal fictif obtenu en réduisant dans une certaine proportion, fixe

31. *La crise des finances communales et départementales*, 1930.

et uniforme, les abattements en vigueur pour l'impôt d'Etat. *A priori*, du reste, un tel aménagement ne semble pas absolument indispensable pour l'impôt départemental qui pourrait, par conséquent, être établi dans les mêmes conditions que l'impôt d'Etat... En tout état de cause, l'assiette de l'impôt départemental devrait être identique soit à celle de l'impôt communal soit à celle de l'impôt d'Etat »³².

M. Assémat reconnaît que ce changement de régime favoriserait les assujettis à la patente : les impôts cédulaires correspondant permettent des fraudes importantes. Il importe, nous l'avons dit, de dégrèver ces catégories de contribuables mais il serait regrettable d'obtenir ce résultat par la fraude.

En ce qui concerne la répartition de l'impôt, pour les contribuables ayant plusieurs installations, M. Assémat se rallie, semble-t-il, à la méthode habituelle : répartition d'après les valeurs locatives des immeubles servant à l'exploitation professionnelle.

SECTION VIII

PROJET DE LA COMMISSION D'ETUDES FISCALES DU SYNDICAT NATIONAL DES MEMBRES DE L'ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Ce projet³³, rédigé en 1931, par des fonctionnaires des contributions directes, a fait l'objet d'une proposition de loi³⁴, présentée en 1933, par trois députés : MM. Men-

32. *Op. cit.*, p. 156.

33. *La réforme des impositions locales*, brochure.

34. *Doc. Parl. Ch., Annexe n° 1751* (rectifié) p. 1187.

dès-France, de Tinguy du Pouet et Lévy-Alphandery.

L'exposé des motifs constate que « les projets de réforme, successivement proposés au Parlement, n'ont pas abouti parce qu'aucun ne contenait, peut-être, l'effort de simplification qui s'impose, en l'espèce, pour « remonter aux principes », définir à nouveau les bases de la fonction locale et de l'imposition correspondante... Placés par leurs fonctions au contact des réalités, les membres du syndicat national de l'administration des contributions directes, ont voulu faire profiter leurs concitoyens de leur expérience. C'est pourquoi ils ont élaboré un projet de réforme ³⁵ ».

Ce projet condamne formellement les centimes additionnels « qui sont contraires à l'autonomie nécessaire des ressources communales... et subissent en les amplifiant les défauts d'un système fiscal supprimé théoriquement par l'article premier de la loi du 31 juillet 1917 » ³⁶. Il condamne tout particulièrement la patente « dont le tarif encore en usage en 1933 garde un caractère archaïque et fourmille d'anachronismes. Il ignore les automobiles et le contrôleur... est dans l'obligation d'imposer les marchands forains utilisant une automobile pour l'exercice de leur profession en qualité de marchands forains avec voitures à quatre roues et un ou deux colliers et les compagnies de navigation aérienne... comme entrepreneurs de diligence partant à jours et heures fixes...

Que dire de la patente des entrepreneurs de travaux publics ou des fournisseurs des administrations publiques?... Cet impôt, purement fictif, absorbe pendant plus d'un mois l'activité de tous les contrôleurs de France qui ont

35. *Idem*, p. 1187, col. 3.

36. *Idem*, p. 1188, col. 2.

l'invraisemblable mission de deviner le montant des travaux réellement exécutés entre le 1^{er} janvier précédent et le 31 décembre suivant.

L'incohérence du système est telle que tout l'art du contrôleur consiste à résoudre les difficultés en se conformant aux précédents. De récents arrêts du Conseil d'Etat sont venus proclamer qu'il était illégal de mettre en recouvrement après le 31 décembre des rôles de patente renfermant des impositions basées sur des faits existants au 1^{er} janvier de l'année considérée. Il y avait cependant cent quarante huit ans qu'on procédait différemment »³⁷.

Le régime actuel des finances locales se caractérise par une grande confusion; pour y remédier, la Commission propose la suppression de toutes les ressources communales et leur remplacement par une taxe unique sur la valeur locative de tous les biens situés dans la commune. Le mot « biens » est pris dans un sens très large, puisque l'art. 2 décide : « Sont considérés comme biens imposables : a) les immeubles par nature, visés par les art. 518 et 519 du Code civil ; b) les immeubles par destination, visés par l'art. 525 du Code civil ; c) les constructions de toutes sortes même dépourvues de fondations ; d) tout le matériel fixe ou mobile engagé dans une exploitation quelconque ; e) les éléments incorporels dénommés fonds de commerce ou d'industrie, études, cabinets, portefeuilles, clientèles et tous autres fonds professionnels ; f) les concessions minières et de carrière ; g) tous droits immobiliers, en général »³⁸.

D'après l'art. 4, « sont imposables toutes personnes, physiques ou morales, qui jouissant du revenu des

37. *Idem*, p. 1188, col. 3.

38. *Idem*, p. 1192, col. 2.

immeubles et droits immobiliers précités, soit à titre de propriétaire, soit à titre d'usufruitiers »³⁹.

Cette taxe serait « juste, claire, facile à vérifier, comode, et son rendement est stable »⁴⁰. Un taux maximum de 15 % serait suffisant pour faire face aux besoins de la commune.

Quant aux impositions départementales, elles disparaissent purement et simplement. « Lorsqu'on aura procédé à la discrimination rationnelle des attributions de la commune et des fonctions de l'Etat, lorsque les communes, ayant repris conscience de leur personnalité, songeront à mettre en application les droits qui leur furent conférés par l'art. 169 de la loi du 5 avril 1884, pour procéder librement à la constitution de groupements qui satisferont mieux leurs besoins économiques et leurs affinités géographiques... les départements fusionneront »⁴¹.

Les services qu'ils remplissent actuellement seront pris en charge par l'Etat et par les communes.

Les patentés verraient leur situation très améliorée au détriment des propriétaires fonciers et des locataires : malheureusement, il est peut-être inutile de le dire, ce projet à peu de chances d'aboutir. La Commission d'études le pressent et regrette qu'« en France, les solutions simples soient qualifiées utopiques »⁴².

39. *Idem*, p. 1192, col. 2.

40. *Idem*, p. 1191, col. 1.

41. *Idem*, p. 1191, col. 3.

42. Brochure p. 10.

SECTION IX

PROJET DE M. LECARPENTIER ⁴³.

M. Lecarpentier estime que « des réformes profondes s'imposent mais non une révolution du système existant ⁴⁴ » et que seuls conviennent aux budgets locaux : « les impôts réels assis sur des éléments imposables situés dans les limites de la circonscription administrative » ⁴⁵.

Il constate que l'assiette de la patente est peu satisfaisante et, c'est là l'origine de tous les défauts de cet impôt. A la rigueur, une réévaluation des droits fixes, qui sont encore au taux de 1880, permettrait d'atténuer les inconvénients de cet impôt, car on rétablirait ainsi l'équilibre qui existait et qui devrait toujours exister entre le droit fixe, d'une part, et le droit proportionnel d'autre part. Cette réforme ne serait qu'un pis-aller : l'auteur se rallie au projet de M. Bocquet « qui paraît, dans l'ensemble, bien cohérent » ⁴⁶. Ce projet, rappelons-le, conserve à la patente son caractère d'impôt réel et fait intervenir trois indices : la valeur locative des locaux professionnels, le chiffre d'affaires et la valeur en capital du fonds professionnel.

43. *Les problèmes des finances locales en France*, 1931.

44. *Idem*, p. 54.

45. *Idem*, p. 23.

46. *Idem*, p. 55.

SECTION X

PROJET DE M. FÉLIX.

Le projet de M. Félix est le dernier en date ⁴⁷. M. Félix reconnaît que « l'idéal serait que les collectivités locales puissent assurer l'équilibre de leur budget avec les seuls produits des revenus tirés de leur domaine propre et des taxes représentatives du prix des services qu'elles ont monopolisés ou qu'elles rendent en concurrence avec les particuliers, c'est-à-dire, sans avoir à faire appel à des taxes purement fiscales, à des taxes ayant le caractère de véritables impôts. Rien, en effet, ne serait plus logique et plus rationnel que de réserver à l'Etat l'impôt proprement dit et à ne prévoir pour le département et la commune que des ressources spéciales ayant le caractère de redevances représentatives du prix d'un service rendu » ⁴⁸. Cet idéal étant irréalisable, les collectivités locales doivent recourir à l'impôt. Il n'y a pas de raison, d'après M. Félix, pour que ces impôts ne reposent pas sur les mêmes principes que les impôts d'Etat : il condamne cependant les projets antérieurs (Caillaux, Sari...) qu'il juge trop compliqués.

Les contributions foncières, les impôts sur les bénéfices de l'exploitation agricole, sur les traitements et salaires et sur les professions non commerciales supporteraient des centimes additionnels, au bénéfice des collectivités locales. L'impôt général sur le revenu, l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières et l'impôt sur les bénéfices

47. *La réforme générale des finances locales*, t. IV.

48. *Idem.*, p. 274-275.

industriels et commerciaux verraient leurs taux augmenter : le supplément de recettes ainsi obtenu constituerait un fonds commun.

En ce qui concerne les bénéfices industriels et commerciaux, M. Félix rejette la répartition du principal, au prorata des valeurs locatives, pour les contribuables ayant plusieurs installations : il était impossible de laisser à la commune, où se trouve le siège social d'une société à succursales, le bénéfice des centimes additionnels au principal payé par cette société. Ce principal, en effet, porte sur des gains réalisés dans d'autres communes, qui se trouveraient lésées. Pour éviter cette injustice, l'auteur prévoit, nous l'avons dit, la constitution d'un fonds commun. La répartition se ferait, non pas en tenant compte de la matière imposable, mais en favorisant les petites communes pauvres, où les centimes additionnels aux impôts fonciers sont insuffisants.

En outre, M. Félix se prononce pour la suppression de la taxe sur la valeur locative des locaux professionnels. Cette taxe est illogique, car elle frappe la même matière imposable que le droit proportionnel de la patente.

La variété et le nombre des projets de réforme, parus depuis la guerre, montrent tout l'intérêt que soulevait et soulève encore la question des impôts locaux et, plus particulièrement, de la patente. Etant données l'importance et la complexité du problème, les projets d'initiative privée ne pouvaient aboutir. C'était au Gouvernement qu'incombait la lourde tâche de choisir et de faire adopter, si possible, par le Parlement, une réforme qui devait avoir un double objectif : d'une part tenir compte des légitimes revendications des contribuables assujettis à la patente, d'autre part, ne pas compromettre par des

mesures hâtives l'équilibre des budgets locaux : cet aspect du problème était, de beaucoup, le plus délicat. Il s'agissait, en effet, de donner à chacun des 90 départements et à chacune des 38.000 communes des ressources égales à celles qui étaient fournies par le système des principaux fictifs.

Dans l'exposé des motifs du projet de réforme de 1931, le Gouvernement indique, très clairement, les difficultés du problème : « L'organisation actuelle de nos finances locales résulte d'une série de dispositions législatives ou réglementaires prises successivement à mesure que les circonstances les rendaient nécessaires. Elles forment ainsi un tout complexe dont toutes les parties, agissent et réagissent les unes sur les autres, intéressant à la fois le budget de l'Etat et les budgets des 90 départements et des 38.000 communes de France. L'étroite liaison qui s'est instituée, dans de nombreux domaines, entre l'administration générale et les administrations décentralisées a en outre pour conséquence de faire intervenir dans la gestion même des budgets locaux de très nombreux départements ministériels... L'enchevêtrement presque inextricable, du budget d'Etat et des budgets locaux entraîne cette double conséquence : d'une part, les réformes partielles ne sont pas viables, parce qu'elles ont inévitablement pour l'équilibre de certains de ces budgets des effets fâcheux... d'autre part, l'élaboration de réformes générales seules opérantes présente une complexité toute particulière »⁴⁹.

49. p. 69, col. 3.

CHAPITRE V

L'ACTION DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT DEPUIS LA RÉFORME FISCALE DE 1917

SECTION I

DE LA LOI DU 31 JUILLET 1917
A LA RÉFORME DU 16 AVRIL 1930.

Les déclarations qui avaient précédé le vote de l'art. 44 de la loi du 31 juillet 1917 étaient formelles : l'ajournement de la réforme des finances locales était provisoire ; le Gouvernement et le Parlement étaient d'accord pour résoudre cette question, dans le plus bref délai. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, portant suppression des deux contributions, personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, le Ministre des Finances écrivait : « Dans un avenir prochain, une transformation générale et complète des impositions départementales et communales devra être nécessairement entreprise... Mais une réforme de cette nature constitue un problème très complexe, qui exige des études approfondies et qui ne peut encore être résolu dans son ensemble, d'une manière

satisfaisante »¹. Le rapporteur de la Commission de législation fiscale était aussi catégorique : « Il est indispensable et urgent que le Parlement reprenne l'étude de cette question si importante... Il importe notamment de mesurer les conséquences économiques d'une réforme qui doit être accomplie sans arbitraire, sans bouleverser les budgets des départements et des communes dont la fixité doit être maintenue, sans chercher au hasard les ressources destinées à l'équilibre... La mesure transitoire qui nous est proposée doit donc être brève et il conviendra de réaliser très prochainement par une transformation complète un système d'ensemble pour nos impositions locales, comme pour nos impôts d'Etat. Il faudra remanier l'ensemble de nos impositions locales, sans hésiter à sortir du cadre rigide et ancien qui les enferme actuellement »².

Les mois passèrent et des problèmes plus graves accaparèrent l'attention du Gouvernement.

En 1920, la question des finances locales revint au premier plan. Les départements et les communes se trouvaient dans une situation difficile : leurs ressources étaient faibles ; leurs dépenses augmentaient très rapidement, et cela, pour différentes raisons.

La dépréciation monétaire, l'élévation du coût de la vie nécessitaient une hausse de tous les traitements. A la même époque, la mise en application de la loi sur la journée de 8 heures, amenait un accroissement du nombre des fonctionnaires. « De 1914 à 1920, la seule augmentation des traitements des fonctionnaires communaux a exigé une augmentation de 174 % des dotations ». ³ Il fallait, en outre,

1. *Doc. Parl. Ch.*, Ses. ord., 1917, *Annexe* n° 291, p. 41.

2. *Doc. Parl. Ch.*, Ses. ord., 1917, *Annexe* n° 3944, p. 474, col. 3.

3. Lecarpentier, *op. cit.*, p. 43.

engager des sommes importantes pour effectuer des travaux publics qui avaient été négligés pendant la guerre. De 1914 à 1920, les frais d'entretien des routes départementales avaient triplé : voici quelques chiffres, cités par M. Brassaud :⁴

	1914	1920
Haute-Garonne	2.000.000	5.000.000
Haute-Vienne	794.000	2.600.000
Ile-et-Vilaine	1.813.000	3.538.000
Seine	5.454.000	12.000.000

En 1920, le Parlement discuta un projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales. Un sénateur, M. Mistral, en profita pour porter à la tribune les doléances des municipalités et il déposa un contre-projet qui supprimait les centimes additionnels aux quatre contributions directes et les remplaçait par des centimes additionnels sur les impôts cédulaires et une taxe sur les plus-values foncières ; le moment était particulièrement bien choisi pour créer cette taxe : car, la chute de notre monnaie provoquait une augmentation de la valeur des propriétés immobilières.

Sur les instances du Gouvernement, qui promit d'intervenir rapidement, M. Mistral accepta la disjonction de son contre-projet. Conformément aux promesses faites, un arrêté du Ministre de l'Intérieur⁵ institua, le 7 juin 1920, une « Commission interministérielle chargée de rechercher les moyens de procurer aux budgets communaux et départementaux, avec plus d'élasticité, des ressources nouvelles et de donner son avis sur toutes les propositions qui pourraient lui être soumises »⁶.

4. Brassaud, *op. cit.*, p. 114.

5. *Journal Officiel*, 12 juin 1920, p. 8355.

6. *Idem*, art. 1^{er}.

Cette Commission se divisa aussitôt en trois sous-commissions. La première fut chargée d'étudier les modifications qui amélioreraient la répartition des fonds communs. La deuxième fut chargée d'examiner les différents systèmes qui avaient été proposés pour remplacer les centimes additionnels aux quatre vieilles contributions. La réforme des centimes et des fonds communs ne suffisait pas pour donner aux collectivités locales les ressources qui leur étaient nécessaires : aussi la troisième sous-commission fut chargée d'étudier la situation financière des départements et des communes et de proposer des ressources nouvelles.

La première et la troisième sous-commissions établirent assez rapidement leurs rapports définitifs qui furent sanctionnés par le dépôt de deux projets de loi ; un seul aboutit : ce fut la loi du 13 août 1926, créant de nouvelles taxes, pour les départements et les communes. La deuxième sous-commission (celle qui nous intéresse) ne put aboutir. Dans un exposé, assez bref d'ailleurs, M. Lunel indiqua les différentes solutions qui pouvaient être proposées pour remplacer les centimes actuels : adapter les impôts d'Etat à la fiscalité locale, constituer un fonds commun alimenté par les impôts sur le revenu, enfin organiser des impôts locaux à caractère réel.

A la suite de ce rapport, M. Bocquet fut chargé d'établir un projet de réforme des impositions locales : ce projet, que nous avons déjà étudié, ne fut jamais discuté. La sous-commission estima qu'il était nécessaire, avant de le transmettre au Gouvernement, de procéder à certaines enquêtes dont le résultat n'a jamais été connu.

En 1924, une nouvelle commission a été créée par M. Chautemps : elle devait reprendre les travaux com-

mencés en 1920. Les événements qui ont marqué les années 1925 et 1926 n'ont pas permis à ce nouvel organisme de remplir sa mission.

Enfin, en 1927, M. Sarraut, Ministre de l'Intérieur, institua ⁷ le « Comité Consultatif permanent de l'administration générale départementale et communale », plus connu sous le nom de Comité Dausset ; son président était M. Dausset, ancien sénateur.

Dans le rapport adressé au Président de la République, M. Sarraut indique nettement la nécessité et le rôle de ce Comité : « Les mesures que le Ministre de l'Intérieur sera appelé à prendre ou à soumettre au Parlement (en vue de réorganiser le statut financier et budgétaire des collectivités locales) doivent être préparées avec une connaissance exacte des répercussions qu'elles peuvent avoir dans les divers domaines. L'étude si délicate de ces mesures déborde les limites de la compétence de mon département ministériel » ⁸.

Conformément au programme qui lui était ainsi tracé, le Comité élaborait un projet de réforme des finances locales : le titre I du projet s'occupe des ressources locales, le titre II contient des dispositions concernant la préparation, la contexture et le vote des budgets des collectivités.

Le projet ⁹ était précédé d'un rapport de M. Pierre Tissier, auditeur au Conseil d'Etat. Après avoir étudié le régime actuel et montré la nécessité d'une réforme, M. Pierre Tissier rejetait les différents systèmes qui avaient été proposés : centimes additionnels aux impôts

7. *Journal Officiel*, 26 mars, 1927, p. 3363.

8. *Idem*, col. 2.

9. Ce projet n'a pas été publié : les références que nous indiquerons se rapportent à l'exemplaire dactylographié du ministère de l'Intérieur.

cédulaires, création d'un fonds commun unique, enfin création d'impôts locaux autonomes sur le capital ou le revenu.

Le rapporteur se ralliait à un système composé uniquement de taxes réelles. Dans l'exposé des motifs, il énonçait les principes qui devaient présider à la réforme des impositions locales.

I. Les dépenses d'assiette et de recouvrement de l'impôt local doivent être réduites au minimum.

II. Les impositions départementales et communales doivent avoir une assiette unique.

III. Il faut que la collectivité locale à laquelle doit profiter tel ou tel impôt soit nettement déterminée.

IV. L'impôt local doit être absolument indépendant de l'impôt d'Etat.

V. L'impôt local doit être réel et proportionnel.

VI. L'impôt local ne doit comporter ni abattements ni déductions répondant à des besoins extra-fiscaux.

VII. L'impôt local doit reposer sur une base imposable stable.

VIII. Tout avertissement doit être clair, simple et facilement intelligible pour le contribuable.

IX. Le nouveau régime des impositions locales ne doit entraîner de bouleversement systématique, ni des budgets, ni des situations des assujettis.

« La partie négative du projet consiste en la suppression des centimes additionnels aux vieilles contributions (impositions départementales et communales, centimes d'Etat, taxe vicinale, taxe pour frais de bourse et chambres de commerce). Ces trois contributions n'étant plus perçues en principal, il ne subsiste plus rien du régime fiscal né de la Révolution.

« La partie positive du projet consiste en un remaniement de la loi du 13 août 1926, dite loi Niveaux »¹⁰.

Le sous-comité avait jugé que les ressources locales devaient provenir de « taxes autonomes directes, réelles et proportionnelles, d'une assiette simple commune aux départements et aux communes, et reposant d'une part sur la propriété foncière, d'autre part sur l'occupation »¹¹.

Or « la loi du 13 août 1926 a mis à la disposition des départements et des communes, à titre de ressources complémentaires, un assez grand nombre de taxes directes ou indirectes. Le législateur n'a pas préjugé expressément de la solution à donner au problème des impositions communales, que nous qualifierons de « fondamentales » mais l'on ne peut nier qu'en adoptant certaines dispositions il n'ait nettement indiqué le sens dans lequel il entendait voir s'orienter les finances des départements et des communes »¹².

Certaines de ces taxes font manifestement double emploi avec les centimes additionnels : la taxe sur le revenu net des propriétés bâties ou non bâties, la taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation, la taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession atteindront les contribuables qui, à l'heure actuelle, sont assujettis à la contribution foncière, à la contribution mobilière et à la contribution des patentes.

Aucun texte législatif n'oblige les collectivités locales à faire appel aux centimes additionnels : elles auraient donc pu, chacune pour son compte, supprimer les anciennes contributions et les remplacer par les taxes

10. p. 65.

11. p. 65.

12. p. 65.

nouvelles. Pour des raisons faciles à comprendre, elles ne l'ont pas fait.

Le sous-comité jugeait qu'il fallait rendre obligatoire cette réforme, qui avait plusieurs avantages : le nouveau régime des impositions locales répondait mieux aux idées actuelles et malgré cela, les transferts de charges au détriment de telle ou telle catégorie de contribuables étaient réduits au minimum.

Le projet élaboré se présentait donc comme un réajustement de la loi du 13 août 1926. « Il n'était pas possible de conserver dans leur intégralité ni les dispositions de cette loi ni celles du règlement d'administration publique du 11 décembre 1926 qui l'a complétée, ces textes n'ayant pas prévu la substitution pure et simple des taxes nouvelles aux centimes et l'on a dû les adapter à leur rôle nouveau »¹³.

Le Comité prévoyait donc trois taxes principales : une taxe foncière, assise sur les revenus nets, servant de base aux contributions foncières d'Etat (une seule exception : les immeubles neufs sont exemptés pendant 15 ans de l'impôt d'Etat mais ils auraient été assujettis à la taxe locale), une taxe sur les locaux d'habitation, assise sur les loyers (corrigés temporairement par des coefficients, pour tenir compte du fait que certains immeubles sont soumis à des lois d'exception, qui ont limité la hausse des loyers), enfin une taxe sur les locaux professionnels.

« Reposant sur les deux matières imposables les plus stables par leur nature, la propriété foncière et les locaux à usage d'habitation ou à usage professionnel, étant perçues en principal au profit des collectivités

13. p. 66.

locales sans conserver aucun lien avec les impôts d'Etat, comportant unité d'assiette pour le département et la commune, rigoureusement réelles et proportionnelles, les nouvelles taxes doivent être simples à établir, faciles à comprendre et procurer aux budgets décentralisés des ressources régulières »¹⁴.

La taxe sur les locaux professionnels était destinée à remplacer l'ancienne contribution des patentes : son assiette était beaucoup plus large, cependant. La nouvelle taxe devait atteindre les agriculteurs (700.000 assujettis nouveaux) : cette mesure devait compenser le privilège dont ils jouissent, en matière de contribution foncière (et, par suite, de taxe foncière) puisque les bâtiments ruraux se trouvent assimilés à des propriétés non bâties.

Cette taxe était assise sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice de la profession, en tenant compte de l'outillage imposé à la contribution foncière, c'est-à-dire l'outillage fixe mais non l'outillage mobile.

Ce système aboutissait, le Comité ne le niait pas, à surcharger les professions qui nécessitent des locaux très vastes : « Il est bien évident qu'un avocat réalisant les mêmes bénéfices qu'un exploitant agricole ou le propriétaire d'une usine se trouverait payer un impôt beaucoup moins élevé. Mais il convient d'insister une fois de plus sur ce point : ce que l'on doit taxer au profit des collectivités locales ce n'est pas la fortune, et ce n'est pas non plus le revenu. Nous n'avons point la prétention de frapper l'activité professionnelle au moyen d'un indice : il ne s'agirait alors que d'une patente simplifiée...

La taxe sur les locaux professionnels ne cherche donc

14. p. 67.

pas à atteindre indirectement le revenu agricole, industriel ou commercial. Elle frappe le local à usage agricole, industriel ou commercial en lui-même, comme la taxe sur les locaux d'habitation a frappé les autres locaux. Si l'on n'a pas établi une seule taxe portant sur tous les locaux, sans distinction de nature, c'est uniquement parce qu'il a paru équitable de faire bénéficier les contribuables d'abattements à la base ou de réductions pour charges de famille sur le montant de la cotisation qui leur est réclamée pour leur habitation, alors que l'extension de mesures de cette nature aux locaux professionnels aurait été de nature à porter une atteinte sérieuse à l'équilibre et à la stabilité des budgets locaux »¹⁵.

Des dispositions transitoires étaient prévues pour limiter provisoirement les déplacements d'impôts consécutifs à la substitution de la taxe sur les locaux professionnels à la contribution des patentes : « Jusqu'à la disparition des lois réglementant le prix des loyers, les valeurs locatives des locaux d'habitation et professionnels seront affectées de coefficients qui seront fixés par le règlement d'administration publique prévu par l'art. 33 de la présente loi.

Ces coefficients seront déterminés de manière à établir une péréquation entre la valeur, supposée affectée du coefficient 1, des locaux dont le prix du loyer a fait l'objet d'une libre transaction et la valeur des locaux dont le loyer maximum a été réglementé par les lois précitées (art. 25) »¹⁶.

L'art. 26 créait une seconde catégorie de coefficients : « A titre transitoire, les valeurs locatives, déterminées

15. p. 70-71.

16. p. 80.

conformément aux dispositions des art. 6 et 25 ci-dessus, des locaux professionnels utilisés par des catégories de contribuables antérieurement assujetties aux centimes additionnels à la contribution des patentes pourront être réduites ou majorées conformément aux décisions d'une commission spéciale. Cette commission sera instituée par décret rendu sur la proposition des Ministres de l'Intérieur et des Finances. Un cinquième de ses membres sera nommé sur la présentation des présidents des chambres de commerce; un autre cinquième le sera sur la présentation des organisations syndicales des divers commerces ou industries, ou à défaut pour ces deux catégories sur la présentation du Ministre du Commerce et de l'Industrie. La commission renouvelable annuellement sera présidée par un conseiller d'Etat.

Elle devra répartir les locaux en 10 catégories, au maximum, d'après la nature des professions à l'exercice desquelles ils sont affectés. A chacune de ces catégories devra correspondre un coefficient unique pour toutes les communes de même importance. L'application des coefficients ainsi déterminés et qui devront être révisés d'année en année, de manière à se rapprocher progressivement du coefficient 100 %, devra avoir pour résultat d'éviter un déplacement brusque des impositions locales supportées par les catégories de contribuables antérieurement assujetties aux centimes additionnels à la contribution des patentes »¹⁷.

A côté de ces dispositions, destinées à disparaître plus ou moins rapidement, il y en avait d'autres, à caractère permanent, qui fixaient le mode d'évaluation des valeurs locatives.

17. p. 80-81.

Art. 6 (al. 2) : « La valeur locative est déterminée soit au moyen de baux, ou de déclarations de location verbales dûment enregistrées, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer a été régulièrement constaté ou est notoirement connu, et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation directe »¹⁸.

Art. 13 : « Les états matrices des taxes foncières, sur les locaux d'habitation et sur les locaux professionnels sont dressés par le contrôleur des contributions directes, assisté de la Commission des répartiteurs. Cette dernière a seule qualité pour évaluer la valeur locative des locaux assujettis à la taxe d'habitation »¹⁹.

Art. 14 : « La Commission des répartiteurs comprendra, à dater de la mise en vigueur de la présente loi, huit membres à savoir : 1^o deux délégués du Conseil municipal ; 2^o deux personnes assujetties à la taxe foncière dans la commune ; 3^o deux personnes assujetties à la taxe sur les locaux d'habitation dans la commune ; 4^o deux personnes assujetties à la taxe sur les locaux professionnels dans la commune.

Deux des membres de la Commission, autres que les délégués du Conseil municipal, doivent avoir leur habitation principale en dehors de la commune.

La présidence de la Commission appartient au premier des deux délégués du Conseil municipal ou, à son défaut, au second ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante »²⁰.

En ce qui concerne le taux des taxes, l'art. 10 prévoyait que, chaque année, la loi de finances déterminerait les rapports qui doivent exister entre les taux des trois

18. p. 77.

19. p. 78.

20. p. 78-79.

taxes, de façon à éviter les inégalités entre les différentes catégories de contribuables.

L'Association nationale des maires de France étudia ce projet, dans son congrès de 1929 et ne s'en montra guère satisfaite. Parmi les 66 municipalités consultées, 37 se sont montrées opposées au projet, 17 ne se sont pas prononcées de façon précise, et 12 seulement émettaient un avis favorable. Ce projet avait, en effet, le grand inconvénient d'accroître les charges pesant sur les agriculteurs ; or, cette catégorie de contribuables est la plus nombreuse dans les communes rurales.

Dans l'exposé des motifs du projet de réforme de 1931, le Ministre du Budget reconnaît que ce système est « logique et clair »²¹ mais « trois observations fondamentales peuvent être faites à l'encontre du projet Dausset ; 1^o les trois taxes qu'il prévoit comptent, d'ores et déjà, parmi celles que les départements et les communes peuvent instituer conformément à la loi du 13 août 1926 (loi Niveaux). Il y aurait donc lieu de craindre qu'on ne reprochât aux pouvoirs publics de remplacer les centimes additionnels par des taxes dont les collectivités disposent déjà ; 2^o au cours de ces dernières années, les réclamations les plus fréquentes en matière de contributions directes ont eu trait à la fixation des valeurs locatives. Il semblerait donc paradoxal de proposer, à l'heure actuelle, un système dont la caractéristique essentielle est d'être fondé sur l'unique notion de la valeur locative ; 3^o et surtout, si les départements et les communes adoptaient des taux qui peuvent être considérés comme normaux, 5 à 15 % par exemple, le rendement

21. p. 74, col. 3.

des taxes nouvelles ne serait pas susceptible de donner aux collectivités locales des ressources équivalant au produit des centimes additionnels »²².

En ce qui concerne la taxe sur les locaux professionnels le Gouvernement faisait la double constatation suivante : « En premier lieu, une taxe professionnelle fondée uniquement sur la valeur locative aurait pour conséquence de rompre, à l'avantage des patentables des tableaux B et C (grands magasins, banques, usines) la répartition actuelle. En second lieu, le moyen envisagé par la Commission Dausset pour pallier à de telles conséquences serait d'une application malaisée. Le projet laisse le soin à une commission de fixer des coefficients dont seraient affectées les valeurs locatives. De tels coefficients seraient, en réalité, un nouveau tarif de patente. Comment pourrait-on l'établir et le justifier ? La difficulté est déplacée mais non résolue »²³.

Le projet du Comité Dausset ne fut jamais soumis aux délibérations des Chambres : celles-ci, d'ailleurs, n'avaient pas attendu l'initiative du Gouvernement pour s'occuper des patentés.

A l'occasion du vote du projet de loi portant ouverture et annulation des crédits, sur l'exercice 1927, M. Lamoureux avait proposé à la Commission des Finances de la Chambre des députés deux amendements²⁴ qui furent acceptés par le Gouvernement et devinrent les art. 19 et 20 de la loi du 19 mars 1928.

Art. 19. : « Sont doublés à partir du 1^{er} janvier 1929

22. p. 74, col. 3.

23. p. 75, col. 1.

24. Ces deux amendements reproduisent deux propositions de loi qui avaient été déposées par M. Lamoureux en 1927. *Doc. Parl. Ch., Annexes* n° 5045 et 5046, p. 231.

les chiffres limites de valeur locative prévus au tableau D, annexé à la loi du 19 avril 1905 pour application du droit proportionnel de patente, d'après le taux du 12^e au lieu du taux du 15^e ».

Art. 20 : « A partir du 1^{er} janvier 1929, dans les communes où, par application des lois du 20 juillet 1904 (art. 4) et 12 juillet 1912 (art. 18) ou des lois spéciales, les valeurs locatives servant de base à la contribution mobilière sont déterminées sous déduction d'un minimum de loyer, majoré, le cas échéant, en raison des charges de famille, les mêmes déductions sont étendues à l'assiette du droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation »²⁵.

La première de ces dispositions favorise les petits patentables exerçant une profession libérale ; la deuxième, par contre, a une portée beaucoup plus générale. Elle améliore légèrement la situation de l'ensemble des patentés mais « il ne faut pas s'exagérer l'importance de l'avantage qui a été ainsi consenti aux patentables chargés de famille. Tout d'abord, le nombre des communes dans lesquelles est pratiquée la déduction d'un minimum de loyer, majoré en raison des charges de famille des contribuables est relativement faible. En outre, les sommes qui sont déduites à ce titre, sont très peu élevées par rapport au loyer réel, pris pour base du droit proportionnel de patente. En effet, le montant de ces déductions a été fixé, le plus souvent, à une époque antérieure à la dépréciation monétaire ; or, si un relèvement des chiffres adoptés ne s'imposait pas tant qu'il ne s'agissait que de la contribution mobilière (pour l'assiette de laquelle les répartiteurs n'ont généralement pas

25. *Journal Officiel*, 20 mars 1928, p. 3025, col. 2.

modifié le taux des loyers matriciels, afin de maintenir l'égalité proportionnelle entre les contribuables) il n'en est plus de même maintenant que la déduction, en matière de patentes, porte sur la valeur locative réelle actuelle, laquelle représente au minimum deux fois et demie celle de 1914. En réalité, l'abattement pratiqué pour le calcul du droit proportionnel ne représente qu'une fraction très faible du chiffre servant de base à l'imposition et la nouvelle disposition n'a pas sensiblement amélioré l'assiette de la patente »²⁶.

Cette réforme était insuffisante : le Gouvernement le comprit et, l'année suivante, il proposait aux Chambres la suppression du droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation²⁷. En décembre 1926 déjà, la Commission des finances de la Chambre s'était montrée favorable à cette réforme, qui fut rejetée par le Parlement, à la demande du Gouvernement.

Les art. 1 et 2 du projet étaient ainsi conçus :

Art. 1 : « A partir du 1^{er} janvier 1930, le droit proportionnel prévu à l'art. 12 de la loi du 15 juillet 1880 cessera d'être établi sur la valeur locative de l'habitation des patentables.

Pour le calcul des impositions départementales et communales, perçues à compter de la même année, au titre de la contribution des patentes, le principal résultant annuellement pour chaque commune de l'application du tarif légal et majoré, comme il est dit à l'art. 3 de la loi du 19 juillet 1925, sera augmenté dans la proportion existant pour l'ensemble du département, entre la part

26. Allix et Lecercle, *L'impôt sur le revenu*, 2^{me} supplément, p. 6.

27. Projet de loi relatif aux contributions directes, *Doc. Parl. Ch.*, Annexe n° 1917, p. 991.

du principal de 1929 correspondant au droit proportionnel sur les locaux d'habitation et la part de ce même principal correspondant au droit fixe et au droit proportionnel sur les locaux professionnels ».

Art. 2 : « Si les locaux professionnels du patentable ne sont pas distincts de son habitation, la valeur locative à leur attribuer pour l'établissement du droit proportionnel ne pourra en aucun cas être inférieure au tiers de la valeur locative de l'ensemble des locaux occupés.

Pour les locaux à usage professionnel ou à usage mixte, sans caractère commercial ni industriel, qui sont situés dans des communes soumises à la réglementation des loyers, sans bénéficier de cette réglementation, la valeur locative sera déterminée suivant les règles applicables au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition pour la fixation des loyers des locaux similaires assujettis à la loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par la loi du 29 juin 1929 »²⁸.

L'exposé des motifs rappelait brièvement à quelles nécessités répondaient « ces modifications destinées à rendre cet impôt plus supportable, notamment pour les chefs de famille »²⁹. Et il ajoutait : « Pär suite de l'évolution des mœurs, des nouvelles conditions de l'habitat et surtout de la pénurie des logements, la valeur locative de l'habitation des patentables correspond de moins en moins à l'importance de leurs bénéfices. Tel commerçant dont les affaires se développent conserve le modeste logement de ses débuts, faute de trouver une habitation plus confortable, tel autre qui débute est obligé de prendre un appartement d'un loyer supérieur à celui qui correspondrait à ses moyens actuels »³⁰.

28. *Idem*, p. 992, col. 3.

29. *Idem*, p. 991, col. 3.

20. *Idem*, p. 991, col. 1.

Le deuxième alinéa de l'art. 1^{er} avait pour but de ne pas réduire les ressources des collectivités locales et de ne pas faire supporter par d'autres contribuables les dégrèvements accordés aux patentables. Deux méthodes étaient possibles : autoriser la création de centimes spéciaux sur la patente ou augmenter le principal fictif de cet impôt. Le Gouvernement se ralliait à cette dernière solution ; car la première avait l'inconvénient de compliquer inutilement la confection des budgets locaux. « Grâce à ce système, les départements et les communes tireront de la contribution des patentes les mêmes ressources qu'auparavant, sans avoir à voter de nouveaux centimes. Néanmoins les patentables qui acquittent actuellement le droit proportionnel sur l'habitation bénéficieront d'un dégrèvement fort appréciable, surtout pour les chefs de famille nombreuse, puisque la part leur incombant dans le produit des centimes départementaux et communaux sera calculée sur une base dans laquelle n'entrera plus l'habitation »³¹.

Ce système aboutissait, en définitive, à une sorte de péréquation entre les patentables : on diminuait la charge de quelques assujettis, au détriment de l'ensemble des patentés.

Cette réforme, excellente dans son principe, aurait pu, dans des cas exceptionnels, aboutir à une surcharge des patentables, qu'elle devait soulager. Prenons, par exemple, un petit contribuable dont les locaux d'habitation sont très peu importants par rapport aux locaux professionnels. Le dégrèvement qu'il aurait obtenu, pouvait être inférieur à la charge que lui aurait occasionné

31. *Idem*, p. 992, col. 1.

la création de nouveaux centimes additionnels, ne portant que sur les locaux professionnels.

L'art. 2 donnait à l'administration la possibilité de résoudre les problèmes qu'allait poser la distinction des locaux professionnels et des locaux d'habitation. Pour éviter des difficultés, la loi instituait un minimum forfaitaire. Le deuxième alinéa avait pour objet de remédier à une inégalité que nous avons signalée et qui était particulièrement préjudiciable aux patentés exerçant une profession libérale.

Ce projet ne fut pas voté, par suite de la brusque clôture de la session parlementaire. L'art. 14 de la loi du 31 juillet 1929 déclarait : « Les dispositions de l'art. 1^{er} à 10 de la loi du 12 juillet 1928, relative aux contributions directes et aux taxes y assimilées de l'exercice 1929 restent applicables pour l'exercice 1930 »³².

La réforme de la patente était ajournée.

SECTION II

LA RÉFORME DU 16 AVRIL 1930.

Lors de la discussion du budget de 1930-31, la Commission des finances proposa et fit voter par la Chambre des députés un art. 27 E. qui était ainsi rédigé : « A partir du 1^{er} janvier 1931, le droit proportionnel prévu à l'art. 12 de la loi du 15 juillet 1880 cessera d'être établi sur la valeur locative de l'habitation des patentables. S'ils jugent utile de faire face à la diminution des recettes résultant de cette disposition, les Conseils

32. *Journal Officiel*, 1^{er} août 1929, p. 8731, col. 3.

généraux et les Conseils municipaux auront, chacun en ce qui les concerne, la faculté de recourir à des centimes additionnels, portant soit sur la patente, soit sur les trois contributions directes, soit à des taxes établies en conformité de la loi du 13 août 1926 »³³.

Le Sénat rejeta cet article : après un long débat³⁴, il vota le texte qui avait été proposé par le Gouvernement en juin 1929.

M. Linyer avait tout d'abord proposé de remplacer le deuxième paragraphe de l'art. 27 E., par celui-ci : « Dans chaque commune, la part de principal fictif fournie en 1930 par le droit proportionnel sur l'habitation devra être ajoutée par la suite au principal fictif résultant de l'application du tarif légal »³⁵.

M. Linyer était partisan de cette réforme qui, en supprimant le droit sur l'habitation, mettait fin à « une véritable anomalie, un non sens, une criante injustice »³⁶ ; mais, après avoir songé aux contribuables, il fallait aussi penser aux collectivités locales, qui ont des charges sans cesse croissantes. Comment parer au déficit inévitable ? « Le paragraphe 2 de l'art. 27 E. est totalement inutile, il ne donne rien de plus aux départements et aux communes que ce que la loi leur accorde »³⁷. D'ailleurs, les trois solutions envisagées par la Chambre étaient contestables : créer des centimes additionnels nouveaux, cela était difficile, si on songe que leur nombre est déjà trop considérable. Quant aux taxes de 1926, leur rendement risquait d'être médiocre.

33. *Déb. Parl. Ch.*, séance 15-2-30, p. 758, col. 2 et 3.

34. *Déb. Parl. Sén.*, 2^e séance 9-4-30, p. 944.

35. *Idem*, p. 944, col. 3.

36. *Idem*, p. 944, col. 3.

37. *Idem*, p. 945, col. 1.

Au problème d'ordre technique, s'ajoutait un problème d'ordre psychologique. Les assemblées locales n'oseront jamais prendre la responsabilité des mesures impopulaires, qui seraient la conséquence nécessaire de la réforme. C'est au Parlement de prévoir des ressources de remplacement, c'est dans ce but que M. Linyer déposait son amendement, qu'il défendait dans ces termes : « Chaque année, on ajoutera, dans chaque commune, une somme invariable, au total des anciens droits de patente, résultant de l'application du tarif légal. Cette somme constante sera égale à la part du principal fictif fourni en 1930, c'est-à-dire la dernière année de l'application du régime actuel, par le droit proportionnel sur l'habitation »³⁸.

Cette solution aurait, d'après son auteur, de nombreux avantages : l'augmentation annuelle du nombre des patentés diminuerait, chaque année, la surcharge qui résulterait de la réforme pour chaque patentable. De plus, les collectivités ne souffriraient nullement, puisque le principal fictif ne serait pas diminué.

Le rapporteur général de la Commission des finances, d'accord avec M. Linyer, proposa de voter le principe de la réforme et de réserver pour plus tard la question des ressources de remplacement. Cette solution fut combattue par M. Caillaux qui demanda le rejet de l'art. 27 E. en entier : « Alors que, par la suppression de la part de l'impôt frappant l'habitation, l'industriel, le petit commerçant, le petit épicier ne bénéficiera que d'une réduction insignifiante, l'avocat, le médecin bénéficieront d'une réduction considérable, puisqu'ils ne payent pas le droit fixe et ne seront imposés que sur leur cabinet

38. *Idem*, p. 945, col. 1 et 2.

qui, pour un avocat, pourra n'être qu'un petit local... »³⁹
Je ne veux pas qu'on constitue un privilège, dans ce pays, pour les professions libérales »⁴⁰.

Le Ministre du Budget fit remarquer qu'il était inutile de voter un principe, si celui-ci n'était pas applicable, puis un commissaire du Gouvernement monta à la tribune pour donner quelques explications techniques. La session du Conseil municipal étant au mois de mai, les contrôleurs des contributions directes faisant leurs tournées en juin, il n'était pas possible d'appliquer la procédure, proposée par le rapporteur général : il fallait choisir immédiatement entre trois solutions. « La première serait d'attendre... mais alors vous vous heurterez certainement à des difficultés du côté de la Chambre. La deuxième consiste à prendre le texte du Gouvernement — celui de 1929. La troisième consiste à laisser les communes se débrouiller mais c'est là une solution qui ne paraît pas satisfaisante »⁴¹.

A la suite de cet exposé, la Commission des finances se réunissait et se ralliait, nous l'avons dit, au texte proposé par le Gouvernement. Ce texte fut voté par le Sénat mais la Chambre des députés maintint son point de vue et l'art. 27 E. devint l'art. 65 de la loi du 16 avril 1930.

La question de la patente était réglée, conformément au désir des contribuables : mais la question des ressources de remplacement n'avait pas été résolue ; et trois mois après, le Parlement devait se déjuger et voter l'ajournement de la mise en vigueur de l'art. 65.

39. *Idem*, p. 946, col. 3.

40. *Idem*, p. 947, col. 2.

41. *Idem*, p. 948, col. 2.

Le 4 juillet 1930, en effet, M. Georges Bonnet, député, interpellait le Gouvernement « sur les mesures que M. le Ministre des Finances compte prendre pour permettre aux départements et aux communes d'équilibrer leurs budgets et sur les instructions qu'il entend donner à ses services pour mettre en harmonie la politique de dégrèvements demandée par le pays avec l'application des lois fiscales telle qu'elle a été pratiquée cette année »⁴².

M. Georges Bonnet faisait remarquer, une fois de plus, que la situation des finances locales était comprise par certaines dispositions votées par le Parlement (l'orateur aurait pu ajouter : et proposées par la Chambre des députés) : en premier lieu, la suppression du droit proportionnel sur l'habitation faisait perdre des sommes importantes à des communes qui devaient, au même moment, faire face à de nouvelles dépenses, qui leur étaient imposées par des lois récentes.

Après avoir plaidé la cause des communes, M. Georges Bonnet se faisait l'avocat des patentables : « Il faut reconnaître, disait-il, que tous les records — de hausse — ont été battus par la patente. Il n'est pas rare que l'on ait appliqué le coefficient 2 ou même le coefficient 3 »⁴³ et l'orateur illustrait ses paroles par une série d'exemples impressionnants. Un patentable payait, en 1929, 541 fr. ; en 1930, il paye 2.105 fr. Un autre voit son imposition passer de 250 à 1.000 fr. On peut admettre que ces chiffres sont des extrêmes mais il n'en est pas moins vrai que, d'une année à l'autre, les patentés avaient vu leurs charges fortement accrues. Cette augmentation, pour M. Georges Bonnet, provenait, d'une part, de l'aug-

42. *Déb. Parl. Ch.*, p. 2943, col. 3.

43. *Idem*, p. 2946, col. 3.

mentation des centimes additionnels, d'autre part de la revision des valeurs locatives faites par l'administration.

En conclusion, l'orateur demandait une réforme générale des impôts locaux et se ralliait au système préconisé par MM. Caillaux et Sari, c'est-à-dire la création de centimes additionnels aux impôts sur le revenu.

Après ce discours, de nombreux députés intervinrent dans la discussion. M. Pomaret critiqua violemment l'art. 65, qu'il qualifia de : « monstruosité dans l'arsenal législatif » ⁴⁴ et il montra que les trois moyens préconisés pour combler le déficit ainsi créé, étaient inapplicables. Créer des centimes additionnels sur la patente seule, c'était annihiler la réforme, car la charge des patentes n'était pas réduite, mais seulement modifiée dans sa répartition. Créer des centimes additionnels aux trois contributions, c'était faire payer par la totalité du pays un dégrèvement accordé à une classe spéciale. Créer des taxes nouvelles (conformément à la loi de 1926), c'était une solution impossible à envisager ; dans les communes rurales, leur rendement eut été insignifiant.

En conclusion, M. Pomaret faisait prévoir que, devant la difficulté toujours croissante d'équilibrer les budgets locaux, les maires se récuseraient. On assisterait ainsi à ce que M. Georges Bonnet avait appelé : « la grève des écharpes » ⁴⁵.

M. Marchandau insista auprès du Gouvernement pour que celui-ci déposa le plus rapidement possible un projet de réforme générale : « en une telle matière, l'initiative parlementaire ne peut compenser la carence gouvernementale » ⁴⁶ disait-il en parlant du projet Sari.

44. *Idem*, p. 2949, col. 2.

45. *Idem*, p. 2946, col. 1.

46. *Idem*, p. 2951, col. 3.

Repoussant le projet de la Commission Dausset, M. Marchandeauproposait « d'envisager immédiatement, dans ce cadre assez étendu du département, l'application du centime additionnel aux impôts d'Etat »⁴⁷.

M. Marquet montra les répercussions de l'art. 65, pour la ville de Bordeaux : Les professions libérales étaient dégrévées de 1.094.800 fr. 07 ; le commerce en gros de 1.848.260 fr. 45 ; le commerce de détail et les artisans de 2.000.000 de fr. : ces chiffres prouvaient que les craintes exprimées par M. Caillaux, trois mois avant, étaient fondées. En conséquence, l'orateur demandait l'abrogation pure et simple de cet article et le retour provisoire au régime antérieur.

M. Uhry rappela à la Chambre qu'après le vote de l'art. 65, le Gouvernement envoya aux préfets une circulaire, où on lisait ceci : « Afin d'éviter les démissions collectives ou locales, j'estime qu'il convient d'inviter les Conseils municipaux à reporter, de la session de mai à la session d'août l'établissement de leur budget de 1931 »⁴⁸.

Dans sa réponse aux interpellateurs, M. Germain-Martin, Ministre du Budget, montra l'inconvénient des réformes fragmentaires, mais ne parla point de la patente.

Cette question avait été provisoirement réglée par le vote de l'art. 2 de la loi des contributions directes (impositions départementales et communales) qui était intervenu, le 10 juillet.

Cet article était ainsi rédigé : « L'entrée en vigueur de l'art. 65 de la loi de finances du 16 avril 1930, fixée au 1^{er} janvier 1931, est reportée au 1^{er} janvier 1932 »⁴⁹.

47. *Idem*, p. 2952, col. 2.

48. *Déb. Parl. Ch.*, 2^e séance, 11-7-1930, p. 3125, col. 2.

49. *Journal Officiel*, 17 juillet 1930, p. 8002, col. 3.

Dans le projet de loi ⁵⁰ déposé le 8 juillet, le Gouvernement n'avait pas osé demander à la Chambre de revenir sur le vote qu'elle avait émis quelques mois auparavant. Les art. 2 et 3 étaient ainsi conçus : « Le deuxième alinéa de l'art. 65 de la loi du 16 avril 1930, relatif à la suppression du droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation, est remplacé par les dispositions suivantes : « Pour le calcul des impositions départementales perçues à compter de la même année, au titre de la contribution des patentes, le principal résultant annuellement de l'application du tarif légal et majoré comme il est dit à l'art. 3 de la loi du 19 juillet 1925 sera augmenté, dans la proportion existant entre la part du principal de 1930 correspondant au droit proportionnel sur les locaux d'habitation et la part de ce même principal correspondant au droit fixe et au droit proportionnel sur les locaux professionnels.

Pour le calcul des impositions communales, le nouveau principal fictif de patente (droit fixe et droit proportionnel sur les locaux professionnels) sera augmenté dans la proportion dégagée pour la commune par le procédé indiqué ci-dessus pour le département. Si cette proportion excède la proportion départementale, il sera fait application de cette dernière et la perte sera couverte par une majoration des principaux fictifs des trois contributions directes, au prorata de leur montant ».

Art. 3 : « Si les locaux professionnels du patentable ne sont pas distincts de son habitation, la valeur locative à leur attribuer pour l'établissement du droit proportionnel ne pourra, en aucun cas, être inférieure au tiers de la valeur locative de l'ensemble des locaux occupés, défal-

50. *Doc. Parl. Ch., Annexe n° 3706, p. 1102.*

cation faite, s'il y a lieu, de réductions pour charges de famille, applicables en matière de contribution mobilière.

Pour les locaux à usage professionnel ou à usage mixte, sans caractère commercial ni industriel et qui sont situés dans des communes soumises à la réglementation des loyers, sans bénéficier de cette réglementation, la valeur locative sera déterminée suivant les règles applicables au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition pour la fixation des loyers des locaux similaires, assujettis à la loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par la loi du 29 juin 1929 »⁵¹.

Ces dispositions étaient différentes de celles qui avaient été proposées par le Gouvernement dans le projet de loi des contributions directes pour l'année 1930. Ce projet, rappelons-le, n'avait pu être discuté par suite de la brusque clôture de la session parlementaire.

En 1929, le Gouvernement faisait supporter par l'ensemble des patentés, le dégrèvement accordé à certains. En 1930, la répartition était différente : la charge était supportée d'abord par les patentés seuls puis par tous les contribuables (assujettis à la patente, à la contribution foncière et à la contribution mobilière).

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement montrait que la réforme accomplie par l'art. 65 n'avait pu aboutir, car les assemblées locales avaient refusé de choisir entre les différentes solutions proposées : c'était au Parlement de prendre ses responsabilités, en tenant compte des réclamations des patentés et des nécessités des budgets départementaux et communaux.

Le projet du Gouvernement avait l'avantage de diminuer la charge des patentables et de répartir, de façon assez adroite, le déficit qui devait en résulter.

51. *Idem*, p. 1103.

L'art. 3 avait un double but : « 1^o faciliter la discrimination des locaux professionnels imposables et des locaux d'habitation non imposables, lorsqu'ils ne sont pas distincts ; 2^o assurer l'égalité dans l'application du droit proportionnel aux locaux servant à l'exercice d'une profession non commerciale »⁵². Ces dispositions se trouvaient déjà dans le projet de 1929.

La Commission des finances de la Chambre supprima ces deux articles et les remplaça par le texte que nous avons cité. Dans son rapport⁵³, M. de Chappedelaine indique les deux raisons qui ont incité la Commission à proposer l'ajournement. « La réforme proposée aboutirait à favoriser principalement les professions libérales au seul préjudice des petits commerçants de la commune dont les locaux d'habitation sont en général très modestes... Les communes de la banlieue de Paris et de la plupart des grandes villes seraient atteintes très sérieusement par la perte des droits proportionnels sur l'habitation des commerçants et des industriels ayant leurs établissements en ville et leurs maisons en banlieue »⁵⁴.

La Chambre approuva les conclusions du rapporteur mais rejeta un amendement, accepté par la Commission, qui plaçait Paris sous un régime spécial : l'art. 65 n'aurait profité qu'aux contribuables parisiens.

Plusieurs députés montèrent à la tribune pour exprimer leurs regrets de voir la Chambre se déjuger à trois mois de distance.

M. de Lasteyrie vint défendre, avec énergie, l'art. 65 qui n'avait pas les conséquences désastreuses que certains avaient dénoncées, peu de jours auparavant, lors

52. *Idem*, p. 1103, col. 3.

53. *Doc. Parl. Ch., Annexe n° 3751*, p. 1114.

54. *Idem*, p. 1114, col. 3.

de l'interpellation de M. Georges Bonnet. Les protestations, légitimes d'ailleurs des patentés, étaient dues à la hausse des loyers et aux revisions opérées par l'administration : le seul remède était, à son avis, une réforme générale. En attendant, il voterait le texte du Gouvernement, car l'ajournement à l'année suivante ne résoudrait rien. « Si nous décidons que la loi ne sera applicable que dans un an, je crains que, dans un an, nous ne nous retrouvions exactement en présence des mêmes difficultés, des mêmes protestations »⁵⁵. M. de Lasteyrie, d'accord avec la plupart des députés parisiens, rejetait l'amendement qui créait un régime spécial pour la capitale.

M. Deyris défendit, lui aussi, l'art. 65 ; mais il regrettait que cet article n'ait pas fait une distinction qui s'imposait entre les grandes villes et les communes rurales, les premières étant seules à souffrir de la suppression du droit proportionnel sur les locaux d'habitation. Il faisait en outre remarquer que de nombreux maires avaient déjà préparé leur budget et que le projet de la Commission allait tout remettre en question.

M. Denais nota que l'art. 65 faisait perdre à Paris 24.840.000 fr. et au département de la Seine 28.350.000 fr. ; malgré cela il voterait le projet du Gouvernement qui améliorerait la situation des patentés chargés de famille.

Malgré les adhésions que son projet avait reçues, le Ministre du Budget l'abandonna et accepta celui de la Commission ; mais il spécifia deux choses : d'abord que l'art. 65 était d'initiative parlementaire (ce que certains avaient oublié) et ensuite qu'une année lui semblait insuffisante pour préparer et faire voter une réforme générale qui, à n'en pas douter, susciterait de nombreuses

55. *Déb. Parl. Ch.*, 2^e séance, 10-7-1930, p. 3073, col. 1.

protestations. L'ajournement de la mise en application de l'art. 65 fut votée et deux amendements, qui avaient pour but de soulager les patentés, ne furent pas discutés.

Le premier, déposé par MM. de Monicault et Landry, était ainsi rédigé : « La contribution de la patente sera assise dès 1931, pour les contribuables ayant trois enfants au moins à leur charge, sur les locaux professionnels, à l'exclusions des locaux d'habitation »⁵⁶. le deuxième de M. Evain portait : « En aucun cas, l'impôt réclamé au titre du droit proportionnel de patente ne peut excéder la valeur locative imposable de l'établissement auquel il s'applique »⁵⁷.

Le Ministre du Budget fit remarquer le danger des improvisation et des mesures fragmentaires : il obtint le retrait des deux amendements qui auraient encore compliqué l'assiette de l'impôt et qui auraient creusé un déficit assez sérieux dans les budgets locaux ; or rien n'était prévu pour y faire face.

Le Sénat vota le projet de loi sans observation : la réforme était ajournée provisoirement, mais un député pouvait déclarer, avec quelque raison, « qu'il ne s'agissait pas seulement d'un ajournement d'un an, mais d'un ajournement indéfini »⁵⁸.

Dès la rentrée du Parlement, en novembre 1930, le Sénat consacra plusieurs séances⁵⁹ à la situation des finances locales, donnant ainsi au Gouvernement l'occasion de faire connaître ses projets.

Quatre interpellateurs étudièrent successivement le problème sous toutes ses faces. MM. Mounie et Sari

56. *Idem*, p. 3078, col. 3.

57. *Idem*, p. 3079, col. 2.

58. *Idem*, p. 3077, col. 3, M. Duval Arfoud.

59. Séances des 25, 27, 28 novembre et du 2 décembre 1930.

traitèrent tout particulièrement de la réforme des ressources départementales et communales.

M. Sari défendit le système des centimes additionnels aux impôts sur le revenu et critiqua le projet Dausset. « Je dirai volontiers que, compte non tenu de la taxe foncière, nous voyons reparaître, dans ce projet, les lignes de l'édifice des vieilles contributions, c'est comme le reflet de la doctrine de l'impôt sur les signes extérieurs qui apparaît au frontispice de ce monument »⁶⁰.

Le Ministre du Budget annonça qu'il n'était pas dans les intentions du Gouvernement de demander le vote du projet Dausset : « Il me paraît certain que ces trois taxes auront un faible rendement, si les assemblées locales décident, comme il serait naturel, d'appliquer à la manière imposable des taux normaux, par exemple compris entre 3 et 15 %... Il faudrait donc craindre que dans bien des cas les municipalités ne soient contraintes d'adopter des taux de 40, 50, 75, 100 % »⁶¹.

En conclusion, M. Germain Martin promit de déposer, au début de l'année suivante, un projet de réforme générale, dont il indiquait les grandes lignes.

SECTION III

LE PROJET DE RÉFORME DES FINANCES DÉPARTEMENTALES ET COMMUNALES DU 30 MARS 1931.

M. Germain Martin, nous l'avons vu, s'était engagé à déposer, dès le mois de janvier 1931, un projet de réforme générale des finances locales : la chute du minis-

60. *Déb. Parl. Sén.*, séance 27-11-1930, p. 1686, col. 2.

61. *Déb. Parl. Sén.*, séance du 28-11-1930, p. 1708, col. 2.

tère, dont il faisait partie, l'empêcha de réaliser sa promesse. Le cabinet Steeg, à son tour, fut renversé au bout de quelques semaines et remplacé par le cabinet Laval.

Dans sa déclaration ministérielle, le nouveau Gouvernement renouvelait la promesse de M. Germain Martin : « La nécessité s'impose aussi de faire aboutir au plus tôt le projet, unanimement soutenu par les vœux du pays, de la réforme des finances départementales et communales ; le Parlement devra être appelé à discuter les modalités dans le plus bref délai »⁶².

Le 30 mars 1931, M. Piétri, Ministre du Budget, déposait, sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi portant réforme des finances départementales et communales⁶³.

Le Gouvernement rejetait, nous avons vu pourquoi, le système des centimes additionnels aux impôts sur le revenu et le projet du Comité Dausset. Il rejetait aussi la réforme préconisée par M. Linyer, sénateur, quelques mois auparavant : « Je me demande, disait M. Linyer, si dans le produit des centimes du département, dans l'augmentation des recettes locales, communales et départementales, une amélioration sensible ne serait pas apportée, si l'on procédait purement et simplement, dès maintenant, à une réévaluation des principaux fictifs, pour les mettre en harmonie avec la valeur actuelle de la base sur laquelle ils reposent »⁶⁴.

Cette réforme aurait eu pour résultat de diminuer le nombre des centimes additionnels, tout en assurant à chaque collectivité locale le maintien de ses ressources actuelles : mais ce système a de nombreux inconvénients.

62. *Déb. Parl. Sén.*, séance 30-1-1931, p. 30, col. 1 et 2.

63. *Doc. Parl. Ch.*, Annexe n° 4914, p. 65.

64. *Déb. Parl. Sén.*, séance 25-11-1931, p. 1673, col. 3.

Il ne fait disparaître ni les principaux fictifs ni les centimes additionnels. En outre la réévaluation des principaux amènerait de profondes modifications dans la répartition des charges locales, car, nous l'avons vu, les principaux fictifs de chaque impôt sont loin d'avoir suivi la même évolution. Enfin ce projet ne réglait pas la question du droit proportionnel de la patente sur les locaux d'habitation.

Ayant écarté les trois systèmes, qui avaient été proposés, le Gouvernement envisageait de conserver le principe des taxes actuelles. Cependant des réformes importantes y sont apportées, afin de réaliser le quadruple but que s'est fixé le Gouvernement : « Nécessité de supprimer les centimes additionnels et d'écarter tout système des principaux fictifs. — Souci d'éviter autant que possible, de brusques déplacements de la charge fiscale et entre les redevables d'une même contribution et entre les redevables de chacune de — ces trois contributions, — celui d'introduire dans le système fiscal local un impôt qui, tout en conservant un caractère indiciaire, tienne compte, dans une certaine mesure, de l'ensemble des facultés contributives des assujettis — celui, enfin, d'écarter définitivement tout vestige d'impôt de répartition »⁶⁵.

Nous allons maintenant étudier les modifications proposées pour la patente.

Cet impôt ne mérite pas, d'après le Gouvernement, le discrédit dans lequel il est tombé. « On n'ignore pas à quelle précision, à quelle exactitude quasi-mathématique dans l'assiette, avait atteint, sous l'empire de la loi du 15 juillet 1880, cet impôt, le mieux différencié, le plus apte, sans aucun doute, à saisir les mille aspects de la

65. Exposé des motifs, p. 75, col. 3.

matière imposable, le plus capable de l'enserrer étroitement, tout en se limitant à des éléments purement extérieurs et indiciaires »⁶⁶. Mais le mécanisme de cet impôt a été faussé, nous l'avons vu, par les circonstances économiques, qui ont augmenté l'importance du droit proportionnel au détriment du droit fixe.

La réforme proposée consistait donc à rendre au droit fixe la place qu'il avait avant la guerre. A cette réforme s'ajoutait la suppression du droit proportionnel sur les locaux d'habitation ; cette suppression, votée en 1930, ne devenait effective que le 1^{er} janvier 1932.

Le Gouvernement résumait ainsi les différentes dispositions du projet de loi : « I. Pour tous les patentables, la suppression du droit proportionnel sur les locaux d'habitation. II. Pour les patentables du tableau A (commerçants), l'institution d'un droit fixe variant comme aujourd'hui avec la profession et la population de la localité où elle est exercée, mais qui sera pour la masse des petits patentables l'unique élément de taxation. III. Pour les patentables des tableaux B et C (grands magasins, banques, usines), le maintien des règles actuelles de taxation. IV. Enfin, le classement des professions libérales (tableau D actuel) au tableau A »⁶⁷.

Etudions ces différents points.

I. *La suppression du droit proportionnel sur les locaux d'habitation était déjà accomplie* : le Gouvernement rappelait que cette réforme était inapplicable, si elle ne faisait pas partie d'un ensemble de mesures, permettant de faire face au déficit qui devait en résulter. Il importait donc que le projet soit voté rapidement pour permettre

66. *Idem*, p. 76, col. 1.

67. *Idem*, p. 76, col. 1 et 2.

sa mise en application dès le 1^{er} janvier 1932. « L'échec de cet essai limité d'ajustement de la fiscalité directe locale, en même temps qu'il justifie notre principe du maintien absolu des recettes actuelles, montre, en outre, qu'il justifie notre principe du maintien absolu des recettes actuelles, montre, en outre, qu'il est nécessaire pour faire œuvre équitable et utile de ne point entreprendre de mesures fragmentaires mais de reviser le système dans son ensemble »⁶⁸.

L'art. 48 précise le mode de calcul du droit proportionnel. « Le droit proportionnel est établi sur la valeur locative des magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables. Il est dû, lors même que les locaux occupés sont concédés à titre gratuit. La valeur locative est déterminée soit au moyen de baux ou de déclarations de locations verbales, dûment enregistrées, soit en comparaison avec d'autres locaux dont le loyer aura été régulièrement constaté ou sera notoirement connu, soit, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation. Le droit proportionnel pour les usines et établissements industriels, imposés d'après les règles du tableau C, est calculé sur la valeur locative de ces établissements, pris dans leur ensemble et munis de tous leurs moyens matériels de production »⁶⁹.

Les articles suivants abrogent des dispositions, devenues inutiles, par la suppression du droit proportionnel sur les locaux d'habitation : taxation des résidences secondaires, des habitations d'agents préposés à l'exploitation.

68. *Idem*, p. 73, col. 2 et 3.

69. Projet de loi, p. 92, col. 2 et 3.

II. *Modifications apportées au régime du tableau A.*

Le tableau A s'applique à la très grande majorité des patentables. Il importait donc de simplifier, le plus possible, le régime prévu pour ce tableau.

Pour arriver à ce résultat, le Gouvernement a rejeté le principe qui avait guidé le législateur de 1880. A cette époque, en effet, la patente était considérée comme un véritable impôt sur le revenu : il fallait qu'elle soit dans la mesure du possible, proportionnelle au montant des bénéfices réalisés.

En 1931, le Gouvernement voulait restituer à la patente le caractère qu'elle avait eu sous la Révolution et sous l'Ancien Régime : la patente sera désormais « la redevance que chacun devra payer pour avoir le droit d'ouvrir boutique dans la commune et d'y exercer sa profession... Une telle conception s'accorde, d'une façon particulièrement heureuse, avec la notion qui est à la base même de toute taxation locale : la contribution aux dépenses de la vie municipale, en contre-partie des avantages que procure au redevable la vie collective »⁷⁰.

La taxation du bénéfice réel disparaît du système fiscal local ; l'exposé des motifs rappelle d'ailleurs que le commerce et l'industrie supportent deux impôts d'Etat (sur le chiffre d'affaires et sur les bénéfices industriels et commerciaux) qui établissent une certaine discrimination entre les différents contribuables : à l'intérieur même de la commune, la création « d'une contribution mobilière progressive avec l'importance des locaux occupés pour l'habitation et destinée à tenir compte de l'ensemble des facultés contributives du

70. Exposé des motifs, p. 76, col. 2,

redevable compensera... ce que pourrait avoir de trop sommaire la simple taxe déterminée »⁷¹.

Cette conception de la patente lui confère une stabilité qui serait un avantage tant pour les collectivités que pour les assujettis. Ceux-ci connaîtront, à l'avance, le montant de leurs contributions et il leur sera facile de l'intégrer dans leurs frais généraux, car la patente est toujours supportée, en fin de compte, par la clientèle de l'assujetti.

La patente n'étant plus un impôt sur le revenu, mais le prix d'un service rendu, il était naturel de décider que la patente ne se composerait plus que d'un droit fixe : c'est, en effet, ce qui était prévu, par le Gouvernement, pour la grande majorité des assujettis au tableau A. Ils payaient simplement un droit fixe, variant avec la nature de la profession et la population de la localité où elle est exercée. Le projet conservait les huit classes de professions et les 9 classes de populations. Les droits étaient de 400 à 10.000 fr. à Paris et de 20 à 1.500 fr. dans les communes de moins de 2.000 habitants.

Une application généralisée de ce principe aurait amené ces inégalités ; aussi le Gouvernement proposait deux tempéraments : d'une part majoration du droit fixe par personne employée, d'autre part assujettissement de certains patentables au droit proportionnel.

1. Majoration du droit fixe par personne employée.

Cette majoration ne devait s'appliquer qu'aux patentables des six premières catégories, exerçant dans une ville de plus de cinq mille habitants : le Gouvernement estimait que, dans les communes rurales, il n'était pas

71. *Idem*, p. 76, col. 3.

nécessaire de faire intervenir le nombre d'employés, dans le calcul de l'impôt. Dans les villes, au contraire, « la présence d'employés est pour l'établissement auquel ils sont rattachés, un signe d'activité qu'il n'est pas permis de négliger »⁷².

L'art. 59 prévoyait un taux de majoration assez modéré : 5 % par personne employée, pour les cinq premières, — 3 % par personne employée de la sixième à la dixième — 1 % par personne employée, à partir de la onzième. Un maximum était fixé : cette majoration ne devrait jamais dépasser 100 % ou 50 % suivant qu'il s'agissait de communes ayant plus ou moins de 100.000 habitants. Cette mesure a pour effet d'éviter une charge trop lourde aux assujettis qui occupent plus de 20 ou plus de 70 employés : cette catégorie de contribuables est, d'ailleurs, assez rare au tableau A.

L'art. 59 décidait que les employés sont « toutes les personnes qui sont habituellement occupées pour l'exercice de la profession »⁷³. Le conjoint du patentable et les membres de sa famille ne sont pas considérés comme employés, s'ils ne sont pas rétribués.

2. Assujettissement de certains patentables au droit proportionnel.

Le Gouvernement maintenait, pour certains contribuables, le cumul du droit fixe et du droit proportionnel, mais dans des conditions tout à fait différentes du régime actuel. Le cumul qui, maintenant est une règle générale, devenait une exception. Le droit proportionnel subsistait uniquement « pour les patentables d'une certaine importance soit par la classe à laquelle ils appartiennent, soit

72. *Idem*, p. 85, col. 2.

73. Projet de loi, p. 93, col. 1.

par la population de la ville dans laquelle ils exercent leur activité » ⁷⁴.

Voici un tableau qui indique les droits fixes prévus dans le projet : l'astérisque marque les catégories assujetties au droit proportionnel.

Dans les communes					
Classes	A Paris	Au-dessus de 100.000	De 50.001 à 100.000	De 30.001 à 50.000	
	fr.	fr.	fr.	fr.	
1 ^{re}	10.000*	9.000*	8.000*	6.000*	
2 ^e	8.000*	7.000*	6.000*	4.000*	
3 ^e	6.000*	5.000*	4.000*	3.000*	
4 ^e	4.000*	4.000*	3.000*	2.000*	
5 ^e	3.000*	3.000*	2.000*	1.500*	
6 ^e	2.000*	2.000*	1.500	1.000	
7 ^e	600	600	400	200	
8 ^e	400	400	200	150	

Classes	De 20.001 à 30.000	De 11.001 à 20.000	De 5.001 à 10.000	De 2.001 à 5.000	De 2.000 et au-dessous
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
1 ^{re}	5.000*	4.000*	3.000*	2.000*	1.500*
2 ^e	3.000*	2.500*	2.000*	1.500*	1.000*
3 ^e	2.000*	1.500**	1.200*	1.000*	600*
4 ^e	1.500*	1.000*	800	600	400
5 ^e	1.000	800	600	500	250
6 ^e	600	500	400	300	150
7 ^e	200	150	100	75	30
8 ^e	100	75	50	40	20

L'art. 61 fixait le taux du droit proportionnel : le dixième pour les professions des trois premières classes, le quinzième pour les autres. Les taux actuels étaient augmentés : il ne faudrait cependant pas en conclure que la charge des patentés aurait été accrue. L'assiette de la nouvelle taxe était, en effet, totalement différente de celle de la patente actuelle. Nous l'étudierons plus loin.

74. Exposé des motifs, p. 76, col. 3.

En résumé, la prépondérance du droit fixe a été réalisée de deux manières : d'une part extension donnée aux exonérations du droit proportionnel, d'autre part, taux très faible de ce droit pour les patentables du tableau A qui y sont encore soumis.

III. Le régime du *tableau A* était profondément modifié : au contraire en ce qui concerne les tableaux B et C, les principes actuels étaient maintenus, dans leur ensemble.

1. *Tableau B.*

« Cette tarification, dit l'exposé des motifs, au sujet du droit fixe de ce tableau, est satisfaisante et permet de proportionner assez exactement l'impôt au degré d'activité et d'importance de chaque établissement »⁷⁵. Le Gouvernement conservait le système actuel et se bornait à accomplir une réforme analogue à celle que nous avons étudiée, pour le tableau A. L'art. 62 réévaluait les droits fixes, en leur appliquant le coefficient 20 : cette augmentation se comprend aisément, si l'on songe que, sauf exception, les droits n'avaient pas été modifiés depuis trente ans.

En ce qui concerne le droit proportionnel, qui est du dixième, le Gouvernement proposait de le porter au tiers. Les dérogations actuelles étaient maintenues. Certaines professions, qui exigent de vastes locaux (entreprises de transport, marchands en gros de boissons) sont soumises à un droit réduit du quarantième : le projet quadruplait ce taux.

Le régime spécial des grands magasins était maintenu, mais le barème de 1905 était modifié de façon à le mettre en harmonie avec la hausse des loyers. Au lieu d'avoir

⁷⁵ *Idem*, p. 85, col. 3.

six classes (au-dessous de 25.000 fr., de 25.000 à 50.000, de 50.000 à 75.000, de 75.000 à 150.000, de 150.000 à 250.000, de 250.000 à 500.000, au-dessus de 500.000) il n'y en aurait plus que cinq (au-dessous de 50.000, de 50.000 à 100.000, de 100.000 à 250.000, de 250.000 à 500.000, au-dessus de 500.000).

Les taux varient actuellement du $1/20$ au $1/3$, le Gouvernement était d'avis de les faire varier du $1/5$ au $2/3$, suivant la population.

2. *Tableau C.*

« Les remaniements successifs que le tableau C a subis depuis 1844 ont eu principalement pour objet de faire entrer dans les bases de l'impôt les éléments de production qui caractérisent le plus exactement l'importance et l'activité relatives des professions, afin de graduer les taxes de la manière la plus conforme à l'égalité proportionnelle. Dans l'ensemble, la tarification actuelle peut être considérée comme équitable »⁷⁶.

Le régime actuel du droit fixe est donc maintenu mais on multiplie par 20 leur montant. Un régime spécial est prévu pour les professions dont le droit fixe est en réalité un droit proportionnel : c'est le cas, par exemple, des entrepreneurs de travaux publics et des fournisseurs d'administrations publiques. Pour ces assujettis, la révalorisation du droit fixe s'est déjà effectuée, au moins en partie ; le Gouvernement prévoyait que, dans ce cas, la majoration serait seulement du quadruple.

L'art. 66 décidait que les chefs d'institution et maîtres de pension, les loueurs de chambres ou appartements meublés seraient désormais incorporés au tableau C (3^e partie) où l'on rencontre déjà deux autres professions

76. *Idem*, p. 85, col. 3.

ayant avec eux certains points d'analogie (les maisons particulières de retraite et de santé) Actuellement, ces professions sont assimilées aux professions libérales : elles étaient donc, en 1931, soumises au seul droit proportionnel ⁷⁷.

Le régime du droit proportionnel subsistait dans son ensemble, mais les taux étaient quadruplés, en général ; les taux étaient alors, suivant les parties du tableau : $1/20$, $1/40$, $1/50$ ou $1/60$. Le Gouvernement proposait les taux suivants : $1/5$, $1/10$ et $1/15$. Les exemptions actuelles étaient maintenues.

Le droit du $1/20$ sur la valeur locatives des locaux d'habitation disparaissait naturellement, comme pour les patentés des autres tableaux.

IV. *Suppression du tableau D.*

Le tableau D indique actuellement le taux du droit proportionnel applicable à chaque profession. Le Gouvernement proposait la suppression pure et simple de ce tableau.

Désormais les taux du droit proportionnel seraient indiqués, pour chaque profession, avec le montant du droit fixe.

Quant aux professions libérales, elles seraient soumises au régime de droit commun et inscrites au tableau A : c'est là une des innovations les plus intéressantes du projet gouvernemental. « Les redevables, se livrant à l'exercice d'une profession libérale, ne doivent point échapper à la loi commune. La patente doit constituer aussi bien l'autorisation de plaider ou de pratiquer la médecine que celle d'exercer une industrie ou un négoce.

⁷⁷. La situation de ces patentables a été modifiée, rappelons-le, par le décret du 30 novembre 1934.

Nous pensons que le principe ci-dessus posé, le caractère donné ou plutôt restitué à la patente, justifie un changement profond dans le procédé de taxation des professions libérales. Et, au surplus, ce sont elles précisément qui ont réclamé, avec le plus d'ardeur, la suppression du droit proportionnel sur les locaux d'habitation, dont l'incidence, en général critiquable, était cependant justifiée pour leur cas particulier »⁷⁸.

Les charges et offices d'une part, les professions libérales, d'autre part, étaient désormais inscrites au tableau A, dans les classes suivantes : Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, chirurgiens : 3^e classe. — Avoués, commissaires priseurs, notaires référendaires au sceau, architectes, avocats, dentistes, médecins, ingénieurs civils : 4^e classe. — Vétérinaires, mandataires agréés près les tribunaux de commerce, huissiers et greffiers près les Cours et tribunaux civils : 5^e classe. — Officiers de santé : 6^e classe. — Greffiers près les tribunaux de commerce et les justices de paix, huissiers près les justices de paix : 7^e classe.

L'art. 60 prévoyait une mesure de faveur pour les débutants et les personnes âgées exerçant une profession libérale : les uns et les autres ne réalisent que de faibles gains. « Le droit fixe est réduit de 50 % pour l'année pendant laquelle le patentable a commencé à exercer et pour les deux années suivantes, ainsi que pour les années suivant celle au cours de laquelle il a atteint l'âge de 65 ans »⁷⁹.

L'application des règles que nous venons de résumer servira à la détermination d'un « chiffre de base », auquel

78. Exposé des motifs, p. 76-76.

79. Projet de loi, p. 93, col. 1.

on appliquera les taux adoptés respectivement par le Conseil général et par le Conseil municipal.

Voici l'exemple donné, dans l'exposé des motifs.
 « Soit un patentable pour lequel les droits normaux, résultant de l'application du tarif légal, ressortent à 2.800 fr. Le taux de la patente départementale est, par hypothèse, de 30 % et celui de la patente communale, de 40 % soit pour les deux un taux global de 70 %. La somme à payer sera $\frac{2800 \times 70}{100} = 1960$. fr. »⁸⁰.

Ce système avait l'avantage de supprimer un des principaux inconvénients du régime actuel. De nos jours, certains patentables paient un droit proportionnel égal à 6 ou 7 fois la valeur locative des locaux qu'ils occupent ; si le projet du Gouvernement avait été voté, le montant du droit proportionnel aurait presque toujours été inférieur à la valeur locative.

Deux articles réglaient la question des centimes additionnels à la patente, perçus par les Bourses et Chambres de commerce, d'une part, et les Chambres de métiers, d'autre part.

L'art. 79 était ainsi rédigé : « Les contributions spéciales destinées à subvenir aux dépenses des Bourses et Chambres de commerce et dont la perception est autorisée par l'art. 11 de la loi du 23 juillet 1820 continueront à être réparties suivant les règles établies par l'art. 6 de la loi du 19 février 1908, au prorata des droits normaux de patente. Toutefois ne participeront pas aux dites contributions les patentables énumérés aux art. 60 et 66 de la présente loi »⁸¹, L'art. 60 visait les titulaires de charges

80. Exposé des motifs, p. 84, col. 3.

81. Projet de loi, p. 94, col. 3.

et offices et les contribuables exerçant une profession libérale ; l'art. 66 réglait la situation des chefs d'institution et des loueurs de chambres ou appartements meublés.

L'art. 81 maintenait, dans son ensemble, le régime créé par la loi du 26 juillet 1925, qui avait organisé les Chambres de métiers.

Déposé le 30 mars 1931, ce projet fut renvoyé à la Commission de l'administration générale, départementale et communale : le 3 décembre 1931, M. de Fels déposait son rapport ⁸².

Dans l'exposé général, M. de Fels rappelait les efforts faits, depuis la guerre, pour résoudre le problème des finances locales : il en montrait toute la complexité et annonçait que la Commission avait décidé, en plein accord avec le Gouvernement, de procéder par paliers. La Commission n'avait admis que le titre I du projet de loi, c'est-à-dire la partie relative à la répartition des dépenses de l'Etat et des collectivités locales : le problème de la patente était, une fois de plus, ajourné.

Le projet fragmentaire de la Commission ne fut, d'ailleurs, jamais discuté, bien que le rapport de M. de Fels ait été repris le 1^{er} décembre 1932 et renvoyé, par la nouvelle Chambre, à la Commission d'administration générale.

Dès le mois de juin 1931, le Gouvernement comprit que son projet ne serait pas adopté avant le 1^{er} janvier 1932. Aussi l'art. 2 du projet de loi, relatif aux contributions directes de l'exercice 1932, ajourne *sine die* la réforme de la patente. « La mise en application de l'art. 65 de la loi du 16 avril 1930, fixée au 1^{er} janvier 1931 puis reportée

82. Doc. Parl. Ch., Annexe n° 5798, p. 678.

au 1^{er} janvier 1932 par l'art. 2 de la loi du 17 juillet 1930, est ajournée jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la réforme des impositions départementales et communales »⁸³.

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement signalait que les faits qui avaient nécessité un premier ajournement n'avaient rien perdu de leur gravité. Il formulait l'espoir que le vote repide du projet de réforme des finances locales permettrait de ne pas faire attendre trop longtemps une réforme demandée par tous les assujettis.

La Commission des finances⁸⁴ repoussa une demande de disjonction de l'art. 2, présentée par M. Denais et accepta, à l'unanimité, un amendement de M. de Monicault qui favorisait les patentés ayant une famille nombreuse. « A titre transitoire et jusqu'à la mise en application de la loi sur la réforme des finances communales, le loyer de l'habitation du patentable retenu pour le calcul de l'impôt sera réduit de 1/10 par enfant à partir du troisième »⁸⁵.

L'ajournement de la réforme fut voté⁸⁶ : il ne pouvait en être autrement ; mais plusieurs députés portèrent à la tribune les doléances des patentables. Le Ministre du Budget reconnut la justesse de ces observations, mais le Gouvernement avait fait son devoir : un projet de loi était déposé et il fallait attendre que la Commission ait achevé son examen. En conclusion, M. Pietri demandait à la Chambre, dans un intérêt de bonne administration, de voter une dernière fois cette prorogation.

83. *Doc. Parl. Ch., Annexe* n° 5359, p. 1087.

84. *Doc. Parl. Ch., Annexe* n° 5469, p. 1178.

85. *Idem*, p. 1179, col. 1.

86. *Déb. Parl. Ch.*, 2^e séance 3-7-1931, p. 3679.

« A l'aveille du jour où des modifications profondes seront apportées dans les impositions locales, il serait vraiment fâcheux de compliquer la tâche des agents du contrôle, en instituant, en ce qui concerne cette patente, désormais purement provisoire, de nouvelles modalités d'assiette »⁸⁷. Pour la même raison, il demanda et obtint le rejet de l'amendement de M. de Monicault ; mais ce ne fut qu'après un long débat. Cet amendement creusait un déficit dans les budgets communaux et rien n'était prévu pour le combler. Cette considération prévalut et la Chambre repoussa cette mesure qui aurait apporté un soulagement très appréciable aux patentables, chargés de famille. La discussion de cet amendement eut l'avantage de montrer, une fois de plus, que le Parlement était unanime à condamner le régime actuel de la patente.

Le Sénat vota, sans observation, l'ajournement d'une réforme qu'il n'avait acceptée que très difficilement. Le projet du Gouvernement devint la loi du 17 juillet 1931.

SECTION IV

DEPUIS LE PROJET DE RÉFORME DE 1931

Le projet de réforme de 1931 était le principal effort, fait depuis la guerre, pour améliorer la situation des finances locales : n'ayant pu aboutir immédiatement, ce projet fut oublié.

Les événements économiques et financiers, qui se sont déroulés pendant les années 1932 et 1933, ont mis au premier plan des problèmes plus angoissants, qui ont

87. *Idem*, p., 3680, col. 1.

accaparé toute l'attention des Gouvernements successifs : chômage, déficit du budget de l'Etat... Malgré les protestations des patentés, rendues plus vives encore par la crise, rien, pendant ces deux années, ne fut tenté pour les soulager.

Toutefois, il faut signaler, parmi les nombreuses propositions de loi, qui tendent à des modifications de détail dans le régime de la patente, celle qui a été présentée à la Chambre par M. Foulon, le 17 octobre 1933 ⁸³.

Cette proposition supprimait le droit proportionnel sur les locaux d'habitation mais, et c'est là ce qui la distingue des autres projets de réforme, elle prévoyait un fonds commun départemental, dont le produit couvrirait les déficits des différents budgets locaux.

L'article unique de cette proposition est ainsi rédigé : « A partir du 1^{er} janvier 1934, le droit proportionnel de patente, prévu à l'art. 12 de la loi du 15 juillet 1880 cessera d'être établi sur la valeur locative de l'habitation des patentables. Pour compenser la diminution des recettes causées par cette disposition dans les budgets départementaux et communaux, le droit fixe sera triplé. De plus, il sera constitué dans chaque département un fonds commun alimenté par des centimes additionnels portant sur les éléments de la patente demeurés imposables et répartis par l'administration des contributions directes proportionnellement à la diminution des recettes de chaque budget local. Cette répartition sera basée pour 1934 sur les résultats budgétaires de l'année 1933. Elle sera révisée chaque année en tenant compte des mouvements de la matière imposable » ⁸⁹.

88. *Doc. Parl. Ch., Annexe n° 2396*, p. 29.

89. *Idem*, p. 32, col. 1.

Dans l'exposé des motifs, M. Foulon note que la suppression du droit proportionnel sur les locaux d'habitation a des répercussions différentes suivant les communes : « Certaines communes que l'on peut appeler résidentielles sont habitées par de nombreux industriels et commerçants qui exercent ailleurs leur commerce ou leur industrie. D'autres communes, que l'on peut appeler industrielles sont dans une situation exactement opposée : leur territoire est le siège d'un grand nombre de commerces et d'industries, dont les propriétaires ont ailleurs leur habitation personnelle. Il est bien évident que la suppression du droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation entraînerait une diminution du principal fictif de la contribution des patentes beaucoup plus importante dans les communes résidentielles que dans les communes industrielles »⁹⁰.

L'institution du fonds commun aurait pour résultat de remédier à cette injustice, grâce à un mécanisme assez complexe.

« On prendrait pour base une année déterminée et on calculerait le produit que chaque Conseil municipal tirerait de ses centimes, la valeur du centime étant établie sans exonération des locaux d'habitation. On ferait ensuite un calcul analogue, en prenant la valeur du centime, compte tenu de l'exonération. Ainsi, pour l'année en cause, apparaîtrait la diminution de recettes provoquée dans chaque commune par la réforme de la patente... On ferait bloc des diminutions constatées dans tous les budgets communaux d'un même département. On diviserait le total ainsi obtenu par le total de la

90. *Idem*, p. 30, col. 3.

valeur de tous les centimes communaux additionnels à la nouvelle patente : autrement dit, on diviserait le premier total par la valeur du centime départemental additionnel aux nouveaux principaux fictifs de la patente. On verrait alors de combien de centimes, le même dans chaque commune, devraient être surimposés les patentés. Ces supercentimes, mis en recouvrement, constitueraient un fonds commun départemental. Le produit de ce fonds serait ensuite réparti entre les communes du département au prorata de la diminution de recettes constatée dans chacune d'elles »⁹¹.

Ces calculs seraient effectués une fois pour toutes : car on ne pourrait pas demander à l'administration de calculer chaque année le déficit réel, résultant de la réforme pour chaque commune. Cette seconde méthode, plus logique il faut le reconnaître, aurait eu un autre inconvénient : « Les Conseils municipaux sauraient difficilement à l'avance, au moment où ils établissent leurs budgets, sur quelle somme exacte ils pourraient compter, au titre du fonds commun »⁹².

Pour corriger ce que cette répartition pourrait avoir de trop rigide, M. Foulon propose (§ 3) de la modifier, après chaque recensement, en tenant compte des mouvements de la matière imposable.

Cette proposition ingénieuse semble, toutefois, d'une application assez délicate.

Au mois de mai 1934, le Gouvernement de M. Doumergue déposait un projet de loi portant réforme fiscale.

91. *Idem*, p. 31, col. 3.

92. *Idem*, p. 31, col. 3.

L'art. 4 était ainsi rédigé : « A partir du 1^{er} janvier 1935, le droit proportionnel prévu à l'art. 12 de la loi du 15 juillet 1880 cessera d'être établi sur la valeur locative des habitations des patentables. Les mesures nécessaires seront prises pour qu'il n'en résulte pas une diminution des centimes départementaux et communaux »⁹³.

Le Gouvernement estimait que « à l'occasion de la réforme fiscale il convenait de réaliser ce dégrèvement unanimement demandé depuis plusieurs années par les patentables, reconnu équitable par le Parlement, qui l'a voté au mois d'avril 1930 »⁹⁴. La substitution d'un droit fixe au droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation apportera aux professions libérales un allègement qu'elles attendent depuis de longues années et favorisera l'établissement des jeunes gens qui débutent dans ces carrières difficiles »⁹⁵.

La Commission des finances de la Chambre des députés adopta le texte du Gouvernement, avec une légère modification : aux mots « centimes départementaux et communaux » elle substitua ressources départementales et communales ». Elle indiquait ainsi son désir de voir le droit proportionnel sur les locaux d'habitation remplacé non par des centimes additionnels supplémentaires mais par des ressources nouvelles.

Ce texte fut adopté, sans discussion, par la Chambre⁹⁶. De nombreux députés montèrent à la tribune pour se féliciter de voir aboutir une réforme attendue depuis si longtemps mais ils ne cachaient pas leur inquiétude :

93. *Doc. Parl. Ch., Annexe* n° 3451, p. 780.

94. *Idem*, p. 884, col. 3.

95. *Idem*, p. 786, col. 1.

96. *Déb. Parl. Ch.*, 2^e séance, 28-6-1934, p. 1858.

quelles seraient les ressources nouvelles qui permettraient aux collectivités locales de remplacer celle qu'on leur supprimait ?

Le Gouvernement proposait la création, facultative d'ailleurs, d'une taxe sur les plus-values des propriétés bâties et non bâties. « La valeur vénale des terrains et des immeubles des communes où est exécuté un plan d'embellissement ou d'extension bénéficie, de ce fait, d'une importante bonification. En la frappant d'une taxe annuelle, on impose aux propriétaires fonciers un léger sacrifice, qui trouve sa justification dans le bénéfice qu'ils réalisent, grâce à l'augmentation du capital investi » 97.

Cette solution était peu satisfaisante, à bien des points de vue : les différents orateurs ne manquèrent point de le signaler. M. Mendès-France, entre autres, fit remarquer que la plupart des municipalités étaient composées de propriétaires et que cette taxe ne serait pas acceptée. En outre, même si elle était votée, elle aurait un rendement insignifiant. S'il y a eu, jadis, une plus-value des propriétés foncières, il n'en est plus de même aujourd'hui : actuellement les propriétaires fonciers subissent des pertes importantes. Cette taxe ne pouvait, d'ailleurs, s'appliquer que dans un nombre très restreint de communes.

La réponse du Ministre des Finances fut assez vague : « Le problème est très difficile... le plus facile — et j'en ai eu, à un moment donné, la tentation — eut été de renoncer à l'art. 4. On m'a supplié de ne pas le faire... je travaillerai, pendant ces vacances, pour trouver une so-

97. *Doc. Parl. Ch., Annexe n° 3451, p. 785, col. 1.*

lution »⁹⁸. Il annonçait ensuite la création d'une commission chargée d'étudier les différents moyens de résoudre la question.

Le Ministre envisageait plusieurs remèdes : d'abord, des économies, de personnel surtout ; cette solution ne peut s'appliquer à la grande majorité des communes où, comme le faisait remarquer un député, le seul fonctionnaire est le garde-champêtre. Une augmentation des recettes s'imposait. La question délicate était de déterminer les contribuables qui supporteraient la charge enlevée aux patentés. M. Germain Martin, instruit par l'exemple de 1930, refusait de laisser ce soin aux autorités locales ; c'est au Gouvernement de prendre ses responsabilités, mais celui-ci hésitait entre deux solutions.

La première a été préconisée par MM. Tardieu et Chéron. La totalité des sommes à récupérer était obtenue au moyen de centimes additionnels portant sur la patente seule : on effectuait donc une nouvelle répartition des charges qui dégrévait les professions libérales et certains commerçants. Par contre, les sociétés étaient surchargées, car, par leur nature même, elles ne sont pas soumises au droit proportionnel sur les locaux d'habitation. Dans une intervention, M. de Tinguy citait l'exemple d'une société financière, dont la patente aurait passé de 11 à 12 millions, si cette réforme avait été votée par le Parlement.

La deuxième solution consistait à créer un droit fixe pour les professions qui en sont exemptées, et à répartir le principal fictif correspondant au droit proportionnel

98. *Déb. Parl. Ch.*, 2^e séance, 28-6-1934, p. 1861, col. 2.

entre les trois contributions. Cette opération était analogue à celle qui avait été réalisée, en 1925, lors de la suppression de la contribution des portes et fenêtres. Cette solution aurait l'inconvénient d'aggraver la situation des assujettis à la contribution mobilière, impôt lourd et trop souvent improportionnel.

Quelque soit le système choisi, le Gouvernement prévoyait que les collectivités locales pourraient, si elles le voulaient, faire appel à des taxes nouvelles : taxes de la loi Niveaux ou taxes sur les plus-values. En terminant, M. Germain Martin faisait appel à la collaboration du Parlement pour trouver la meilleure solution et rappelait que « le Gouvernement ne pourrait appliquer la réforme que lorsqu'il aura trouvé des ressources nouvelles »⁹⁹.

Au Sénat, les mêmes préoccupations se firent jour : M. Chapsal, au nom du groupe des sénateurs-maires, puis M. Caillaux, demandèrent au Gouvernement de ne pas faire retomber sur d'autres contribuables le dégrèvement accordé aux patentés. Le Ministre des Finances promit de tenir compte de ces observations.

L'article fut voté et le projet devint la loi du 6 juillet 1934¹⁰⁰.

L'art. 4 a abrogé implicitement l'art. 20 de la loi du 20 mars 1928, qui prévoyait la déduction d'un minimum de loyer, majoré, le cas échéant, en raison des charges de famille.

Conformément aux promesses faites, devant le Parlement, un décret du 17 juillet 1934 créa une commission pour préparer la réforme de la patente. L'art. 1^{er} spécifie que : « Les mesures (prévues au deuxième alinéa de

99. *Idem*, p. 1861, col. 1.

100. *Journal Officiel*, 7 juillet 1934, p. 6818.

l'art. 4 de la loi du 6 juillet 1934) devront être établies de telle manière que les ressources mises en 1935 à la disposition des budgets départementaux et communaux soient égales à celles mises à la disposition des budgets 1934 »¹⁰¹.

L'art. 2 donne la composition de la commission : deux sénateurs, quatre députés, un maire d'une commune rurale, sept fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et des Finances.

Cette commission devait donner son avis sur les décrets qui interviendraient avant le 30 novembre 1934 (art. 1^{er}) Ce délai était trop court et il était peu probable que la commission puisse aboutir si rapidement.

Le 30 novembre 1934, un décret¹⁰² prolongeait jusqu'au 30 juin 1935, l'existence et les pouvoirs de la commission. Ce décret est précédé d'un rapport des Ministres de l'Intérieur et des Finances au Président de la République, qui explique ce retard. « La commission a procédé à une étude complète de la question, elle a envisagé plusieurs ordres de solutions et formulé des conclusions. Mais il est apparu que les mesures fiscales et d'économie présentées par la commission ou résultant de ses travaux pour combler la perte de recettes, causée par la réforme de la patente, ne sauraient être généralisées et adoptées par le Gouvernement sans une étude approfondie, effectuée dans chaque département, tant au point de vue de leur rendement que de leurs répercussions économiques... Nous estimons qu'un délai d'un an à partir du vote de la réforme fiscale, n'est pas exagéré pour mener à bien une modification aussi im-

101. *Journal Officiel*, 18 juillet 1934, p. 7274, col. 3.

102. *Journal Officiel*, 2 décembre 1934, p. 11332.

portante et aussi délicate de la législation fiscale applicable aux départements et aux communes »¹⁰³.

Ce décret, il faut le noter, n'atteint pas le premier alinéa de l'art. 4 de la loi du 6 juillet 1934. Depuis le 1^{er} janvier dernier, les locaux d'habitation ne sont plus atteints par la patente. Dès lors, un problème se posait : celui de la taxation des professions libérales. Si leur régime n'avait pas été modifié, un avocat, un docteur aurait été imposé, uniquement, sur la valeur locative de son cabinet : l'impôt eut été dérisoire. L'art. 3 du décret décide donc que désormais les professions libérales sont inscrites au tableau B. Elles payent le droit fixe prévu pour la troisième classe du tableau A et sont assujetties au droit proportionnel du 1/10.

Le rapport précise que ce nouvel ajournement ne peut pas gêner des budgets locaux, car des avances mensuelles et provisionnelles leur sont faites par la Trésorerie.

Le 17 janvier 1934¹⁰⁴, la Chambre entama la discussion du projet de loi relatif aux contributions directes (impositions départementales et communales) de l'exercice 1935. Un député, M. Nouelle, en profita pour exposer la situation critique des autorités locales qui ignorent et le montant du déficit qu'ils auront à couvrir, et la nature des ressources qu'on mettra à leur disposition.

M. Germain Martin reconnut que la méthode employée laissait à désirer, mais elle était due aux circonstances. Le Gouvernement agirait de façon que les collectivités

103. *Idem*, col. 1.

104. *Déb. Parl. Ch.*, séance 17-1-1935, p. 95. Notons, en passant, ce fait exceptionnel : la loi sur les contributions directes pour 1935 a été votée avec six mois de retard. Elle autorisait des impositions qui, en fait, étaient perçues depuis le 1^{er} janvier.

locales n'éprouvent pas de difficultés financières. Jusqu'au 30 juin 1935, les avances de la Trésorerie continueront à être faites sur la base du produit de 1934. Ensuite elles seront complétées par le produit des taxes de remplacement, qui auront été déterminées par la commission et le Gouvernement.

CONCLUSION

Au moment où nous achevons cette thèse, la Commission pour la réforme de la patente n'a pas encore fait connaître officiellement ses projets, il est probable qu'elle reprendra, en les modifiant légèrement, les mesures qui avaient été proposées par le Gouvernement, dans le projet de réforme de 1931. La disparition du droit proportionnel sur les locaux d'habitation serait compensée par la réévaluation des droits fixes, qui, nous l'avons vu, n'ont pas varié depuis 30 ans. En outre, les collectivités locales pourraient faire appel à des ressources nouvelles : taxe sur les plus-values des propriétés foncières, taxes de la loi Niveaux et spécialement taxe sur la valeur locative.

Cette solution ne diminuerait pas de façon sensible la charge totale de l'ensemble des patentés : elle la rendrait toutefois plus supportable, en modifiant la répartition de cet impôt, au profit des patentables, chargés de famille ou exerçant une profession libérale. Cette réforme est insuffisante, mais, étant donnée la situation actuelle, il ne semble pas possible de faire mieux. A une époque où les budgets de toutes les collectivités (Etat, départements, communes) sont en déficit, il est impossible d'accorder aux patentés les dégrèvements qu'ils demandent. Tout ce qu'on peut faire, c'est améliorer l'assiette de l'impôt, de façon à supprimer les injustices les plus

flagrantes, sans diminuer le rendement. La réforme de la patente ne peut aboutir que dans une période de prospérité.

Toutefois, il serait vain de croire que le problème de la patente pourrait être résolu par des mesures particulières. Tant que le Gouvernement et le Parlement ne se seront pas mis d'accord pour accomplir une réforme générale des finances locales, les réformes fragmentaires, accomplies pour améliorer la situation de telle catégorie de contribuables, seront illusoires, parfois inapplicables.

Le législateur se trouve dans une situation délicate (cette situation est rendue plus difficile encore par l'importance de la crise économique, qui, depuis trois ans, sévit en France). Les commerçants et les industriels demandent la diminution des charges qu'ils supportent, et on ne saurait leur donner tort si on songe qu'ils fournissent plus du cinquième des ressources des collectivités locales. Un dégrèvement s'impose mais il amènera fatalement le déficit ou une surcharge pour d'autres catégories de contribuables. La difficulté serait déplacée mais non résolue.

Quand la situation financière et économique sera redevenue normale, on pourra songer à une réforme des impositions locales mais il faudra, d'abord, procéder à une nouvelle répartition des dépenses entre l'Etat, les départements et les communes.

« Déjà avant la guerre, nos budgets généraux ne s'équilibraient guère. Des charges imprévues, ajoutées par des lois nouvelles, venaient bouleverser, sans cesse, les prévisions des ministres... Un moyen bien simple d'alléger les dépenses de l'Etat fut trouvé : c'était de mettre à la charge des départements et des communes la plus

grosse part des dépenses résultant des lois nouvelles... Les lois d'assistance et de scolarité, les lois sur l'entretien des chemins et voies de communications sont venues jeter la perturbation dans les finances locales »¹.

Certes, il est rationnel d'organiser les services d'assistance et d'instruction dans un cadre plus restreint que celui de l'Etat : mais l'organisation et le financement sont deux choses différentes. L'Etat aurait dû assurer aux collectivités locales les ressources nécessaires pour faire face aux dépenses nouvelles qu'il leur imposait. La liste de ces dépenses n'a cessé de croître depuis 1914 ; citons au hasard la loi du 15 avril 1916 qui impose la création de dispensaires d'hygiène sociale, la loi du 2 décembre 1917 qui étend l'assistance des femmes en couches, la loi du 7 septembre 1919 qui rend obligatoire la création de sanatoria, enfin la loi du 30 avril 1920, art. 68, dont nous allons nous occuper un peu plus longuement, car, mieux encore que les précédentes, elle montre « la désinvolture avec laquelle l'Etat se décharge sur les collectivités locales d'obligations qui lui incombent »². Le renchérissement de la vie nécessitait, à cette époque, une augmentation des traitements des fonctionnaires, or le budget de l'Etat ne pouvait supporter cette dépense. La loi de finances du 30 avril 1920 décida que, désormais, les instituteurs recevraient une indemnité de résidence et que celle-ci leur serait payée... par les communes. Le Congrès des Maires de France protesta et adopta le vœu suivant : « Considérant qu'il est vraiment trop facile pour l'Etat d'améliorer la situation de ses fonctionnaires, si cette amélioration ne doit entraîner pour lui aucun

1. Boissonnet, *op. cit.*, p. 5.

2. *Déb. Parl. Sén.*, séance 25-11-1930, p. 1672, col. 3. Intervention de M. Linyer.

supplément de dépense, proteste formellement contre la disposition de l'art. 68 et émet le vœu que cette dépense soit intégralement supportée par l'Etat ³ ». Cette protestation n'eut aucun résultat immédiat.

Actuellement « les frais d'administration proprement dits tendent très nettement à absorber une part de plus en plus faible de l'ensemble des dépenses communales... Les dépenses en faveur de l'instruction publique et les dépenses de voirie tendent à augmenter » ⁴. Quant aux dépenses d'assistance et de bienfaisance, les charges qu'elles représentent varient suivant que le bureau de bienfaisance a été plus ou moins largement doté par la générosité de bienfaiteurs.

Depuis quelques années, il semble que l'Etat soit revenu à une conception plus exacte de ses devoirs vis-à-vis des collectivités locales : c'est ainsi que la loi de finances pour 1931-1932 a mis à la charge de l'Etat un certain nombre de dépenses qui étaient, jusqu'alors, supportées par les communes : frais de casernement de la gendarmerie, indemnités de résidence des instituteurs et traitements des percepteurs chargés des fonctions de receveurs municipaux. Le décret-loi du 19 juillet 1934 a supprimé le prélèvement fait par l'Etat sur les recettes d'octroi, encaissées par les communes, possédant une garnison. Ce prélèvement, créé par une loi de 1918, était une véritable participation des communes aux frais de casernement des troupes, or la défense nationale est, au premier chef, une dépense d'intérêt général.

Il faut souhaiter que cette évolution soit continuée et que, peu à peu, les budgets locaux soient débarrassés

3. Cité par Boissonnet, *op. cit.*, p. 7.

4. Lecarpentier, *op. cit.*, p. 38.

de toutes les dépenses qui n'ont pas un caractère strictement communal ou départemental. D'après M. Germain Martin, la charge des budgets locaux serait diminuée de 225 millions, si l'Etat supportait les dépenses suivantes, qui sont d'intérêt général : frais d'état civil, frais des assemblées électorales, traitement et matériel des receveurs municipaux, loyer et entretien de la justice de paix, loyer et entretien des écoles primaires, traitement et indemnité de logement des commissaires de police, indemnité de résidence des instituteurs. Par contre, M. Cailiaux estime que le budget de l'Etat devrait actuellement reprendre 1 milliard et demi de dépenses qui sont à la charge des collectivités locales.

Les circonstances rendent impossible cette nouvelle répartition des dépenses : elle est pourtant nécessaire. C'est à cette condition seulement que l'on pourra procéder à une réforme des impositions locales et accorder aux patentés les dégrèvements auxquels ils ont droit.

Cette réforme devra, nous l'avons vu, supprimer définitivement, les principaux fictifs et maintenir aux ressources locales leur caractère d'impôts réels et individuels.

Les contributions foncières ne seraient guère modifiées mais elles auraient la même assiette que les impôts d'Etat. Des mesures devraient être prises pour accorder aux propriétaires fonciers les dégrèvements auxquels ils ont droit, car ils supportent actuellement une part trop importante des charges locales.

La contribution mobilière serait assise sur la valeur locative réelle ; elle conserverait le rôle qu'elle a actuellement, elle constituerait un impôt sur le revenu total présumé. Pour corriger ce que son assiette pourrait avoir

de trop rigide, on créerait un tarif légèrement progressif ; en contre-partie, pour éviter que les familles nombreuses soient surchargées, on instaurerait un système de réductions pour charges de famille, analogue à celui qui a été proposé par le Comité Dausset. On pourrait aussi prévoir des tarifs variant avec l'importance des communes pour tenir compte de ce fait que le rapport de la valeur locative au revenu total augmente avec la population de la localité.

La patente, enfin, serait peu modifiée : elle conserverait sa structure actuelle, mais un effort devrait être fait pour simplifier l'assiette de cet impôt. En outre, la réévaluation des droits fixes permettrait de rendre à ceux-ci l'importance qu'ils avaient avant la dévaluation de notre monnaie. La patente étant un impôt sur l'exercice de la profession, il semblerait normal que le nombre des exemptions soit réduit au minimum : c'est ainsi, par exemple, que les salariés et les agriculteurs devraient être assujettis à cet impôt ; étant données les préoccupations d'ordre politique et social qui ont toujours dominé le législateur, il est peu probable que cette réforme soit adoptée. En 1928, le Comité Dausset avait proposé que les agriculteurs fussent soumis à la taxe professionnelle qui devait remplacer la patente : cette disposition provoqua de vives réclamations et ce fut une des raisons qui amenèrent l'échec du projet.

Le projet de M. Piétri nous paraît, dans son ensemble, le plus apte à répondre aux besoins des assujettis et des collectivités. Certains lui ont reproché son manque de hardiesse, mais il ne faut pas oublier qu'une réforme des impositions locales ne sera acceptée par le Parlement et par l'opinion qu'à la condition de ne pas trop modifier

la répartition actuelle des charges. Ce n'est pas, toutefois, l'avis de M. Assemat qui estime qu'un bouleversement dans la répartition des charges est absolument nécessaire. « Quelle que soit la réforme, pour peu qu'elle vise réellement un objectif de justice, elle suscitera des bouleversements profonds dans la répartition actuelle des charges, non seulement entre les classes mais aussi entre les individus appartenant à une même classe. Selon nous, cette conséquence constitue non pas un inconvénient grave mais bien l'avantage essentiel de la réforme, sa raison d'être »⁵.

La partie la plus critiquable du projet gouvernemental est, sans doute, celle qui est relative à la taxation des grands magasins : ceux-ci continueraient à supporter la taxe déterminée (ou la taxe par spécialités), la taxe sur le nombre d'employés et la taxe sur les chevaux et voitures. Il serait peut-être plus simple de créer pour cette catégorie d'assujettis un régime analogue à celui des concessionnaires de mines. Les grands magasins échapperaient à la patente et paieraient en remplacement une surtaxe locale à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux à laquelle viendrait s'ajouter, le cas échéant, une surtaxe à la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires.

La répartition des fonds ainsi obtenus serait faite suivant un barème qui tiendrait compte de la valeur locative des immeubles occupés. On pourrait aussi concevoir un barème variant avec cette valeur locative et avec le nombre d'employés : mais cette complication n'est pas absolument nécessaire, car on peut admettre, sans crainte d'erreur, que le nombre d'employés est pro-

5. *Op. cit.*, p. 160-161.

portionnel à l'importance des locaux d'exploitation.

Nous avons indiqué les inconvénients qui résultent de la liaison des impôts d'Etat et des ressources locales : mais il nous semble que ces inconvénients sont très atténués, si cette liaison ne se fait que pour une catégorie restreinte de contribuables, qui sont installés à peu près uniquement dans les grandes villes.

Cette légère restriction faite, il semble que le projet en question présente de grands avantages pour l'Etat, pour les collectivités locales et pour les contribuables. Ce projet, malheureusement, paraît avoir été oublié, et il est difficile d'espérer qu'il soit repris avant longtemps.

Une réforme générale des finances locales est pourtant nécessaire : il est à craindre que les difficultés qu'elle présente ne lui permettent pas d'aboutir rapidement.

Vu :
Le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu :
Le Président de thèse,
Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — *Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière française*, 1931, Rousseau.
- ALLIX et LECERCLÉ. — *L'impôt sur le revenu. Traité théorique et pratique*. 2 vol. 1926, 2 suppléments 1930, Rousseau.
- ASSÉMAT. — *La crise des finances départementales et communales*, 1930, Berger-Levrault.
- BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 1930, Rousseau.
- BOCQUET. — *La réforme des impositions locales*, 1921, Sirey.
— *L'impôt sur le revenu*, 1926, Sirey.
- BOISSONNET. — *Réforme des finances locales*, 1926, Rousseau.
- BRASSAUD. — *La réforme des finances locales*, 1924, Berger-Levrault.
- CAILLAUX. — *Les impôts en France*, 2 volumes, 1911, Librairie générale de droit.
- COLSON. — *Traité d'économie politique*, t. V, 1931, Alcan.
- DELAPORTE. — *Le budget départemental*, 1930, Sirey.
- FÉLIX. — *La réforme générale des finances locales*, 4 volumes (1932-1934), Rousseau.
- FOUCHIER (De). — *Manuel pratique des communes*, 1913, Berger-Levrault.
- IMBRECQ. — *La parente*, 1928, Librairie fiscale.
- JÈZE. — *Traité de Science des finances*, 1910, Giard.
- LAINVILLE. — *Centimes communaux et taxes nouvelles*, 1928, Sirey.
- LECARPENTIER. — *Le problème des finances locales en France*, 1932, Rivière.
- MOLIN. — *Des tentatives de retour à l'impôt sur les signes extérieurs de la richesse depuis 1914*, thèse, Paris, 1925.
- ROUJOU. — *Le budget communal*, 1925, Direction des publications administratives. 22 rue Cambacérès, Paris.
- STOURM. — *Systèmes généraux d'impôts*, 1911, Guillaumin.
- TARDIEU. — *Traité théorique et pratique des patentes*, 1903, Laroze.
- URTIN. — *Précis de la législation des patentes*, 1934, Sirey.
— *La réforme des impôts locaux*, brochure éditée par la Commission d'études fiscales du syndicat national des membres de l'administration de contributions directes 1931 (28 rue Serpente. Paris).

ARTICLES

BONNARD. — « La réforme des centimes additionnels en France », *Revue de Science et de législation financière*, (janvier, février, mars 1931).

GIRAULT. — « La réforme des budgets départementaux et communaux », *Revue Politique et Parlementaire*, (juillet 1922); *L'économiste français* (12 mars, 2 et 23 avril, 30 juillet 1921; 4 février, 20 mai, 3 juin 1922).

— « La réforme des finances locales », *Revue d'économie politique*, (novembre, décembre 1930).

GUÉRANDEL. — « Le problème de la patente », *Recueil des questions fiscales*, 1929.

LECARPENTIER. — « La réforme des impôts locaux en France », *Journal des économistes* (janvier 1930).

— « Le problème des finances locales en France », *Revue d'économie internationale* (février 1930).

MIRIMONDE (De). — « La crise et la réforme des finances locales en France », *Revue économique internationale* (novembre 1932).

MONICAULT (De). — « La réforme des finances locales », *Revue Politique et Parlementaire*, (juillet et octobre 1929).

ROSIER. — « La réforme des centimes additionnels », *L'actualité financière* (octobre, novembre et décembre 1931).

PROJETS DE LOI

Projet de loi portant réforme des finances départementales et communales (Projet Piétri) déposé le 30 mars 1931. *Documents Parlementaires de la Chambre des Députés, Annexe*, n° 4914, p. 65.

Projet de loi portant réforme fiscale déposé le 25 mai 1934. *Documents Parlementaires de la Chambre des Députés, Annexe* n° 3451, p. 780.

Projet de loi portant suppression et remplacement des centimes additionnels départementaux et communaux et réorganisation des budgets locaux. Rapport et projet présentés par M. Pierre Tissier, auditeur au Conseil d'Etat (Ce projet, connu sous le nom de projet du Comité Dausset, n'a jamais été déposé au Parlement).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>La contribution des patentes</i>	7
CHAPITRE II. — <i>Les défauts de la patente</i>	21
CHAPITRE III. — <i>Les théories en présence : impôts personnels ou impôts réels</i>	39
CHAPITRE IV. — <i>Les différents projets de réforme</i>	55
Section I. Projet de M. Bocquet	59
— II. — — Girault	62
— III. — — Brassaud	63
— IV. — — Sari	65
— V. — — Boissonnet	68
— VI. — — MM. Allix et Lecerclé	70
— VII. — — M. Assémat	71
— VIII. — — La Commission d'études fiscales du Syndicat national des membres de l'administration des contributions directes	72
Section IX. Projet de M. Lecarpentier	76
— X. — — Félix	77
CHAPITRE V. — <i>L'action du Gouvernement et du Parlement depuis la réforme fiscale de 1917</i>	81
Section I. De la loi du 31 juillet 1917 à la réforme du 16 avril 1930	81
— II. La réforme du 16 avril 1930	99
— III. Le projet de réforme des finances départementales et communales du 30 mars 1931	111
— IV. Depuis le projet de réforme de 1931	127
CONCLUSION	139
BIBLIOGRAPHIE	147

Imp. F. BOISSEAU, 34, rue du Taur — Toulouse

